Fernando Carrión M. • Jenny Pontón C. • Blanca Armijos V.

120 Estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana







Programa de Estudios de la Ciudad
El Programa de Estudios de la Ciudad tiene como finalidad investigar la problemática urbana, formular políticas de desarrollo local y formar investigadores e investigadoras y funcionarios y funcionarias que cuenten con los instrumentos cuantitativos y cualitativos para comprender y actuar en los procesos que se desarrollan en las ciudades.

Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad
La Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad, es la instancia técnica rectora de las políticas públicas distritales de seguridad, gestión de riesgos y gobernabilidad en el Distrito Metropolitano de Quito. Tiene como misión fortalecer el Consejo Metropolitano de Seguridad como instancia de coordinación interinstitucional para la prevención y control de la violencia y los riesgos en su jurisdicción. Gestionar y administrar un Sistema de Indicadores de Seguridad y Violencia y articularlo con un Sistema Unificado de Indicadores del Distrito.

Dirección de FLACSO, sede Ecuador
Adrián Bonilla

Coordinador del Programa de Estudios de la Ciudad
Alfredo Santillán

Autores
Blanca Armijos, Jenny Pontón y Fernando Carrión M.

Coordinadora editorial
Andrea Betancourt

Colaboradores/as
Ángeles Granja, Antonio Villarroel, Cristina Cevallos, Darío Cobos, Diana Mejía, Geannine Alvarado, Hugo Claros, Inés del Pino, Isabel Ron, Mónica Henao, Rosa Enríquez, Víctor Llugsha, Johanna Espín

Corrección de textos
Gabriela Chauvin O.

Diseño y diagramación:
Antonio Mena

Impresión:
Crearimagen

Municipio del Distrito Metropolitano de Quito

Augusto Barrera
Alcalde Metropolitano de Quito

Lourdes Rodríguez
Secretaria de Seguridad y Gobernabilidad

Guadalupe Estévez
Gerente de EMSEGURIDAD

ISBN: 978-9978-67-222-8
FLACSO, sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
PBX: (539 2) 323 8888
ciudadsegura@flacso.org.ec
www.flacso.org.ec
Quito, Ecuador
Primera edición, noviembre de 2009

Índice

Presentación

En las últimas décadas, los niveles de violencia e inseguridad se han incrementado significativamente, y a la par, se han suscitado diversas iniciativas con el fin de reducirlos. En el desarrollo de políticas orientadas a la seguridad ciudadana, la mayoría de medidas adoptadas han obviado las inquietudes y propuestas de los actores involucrados en hechos de inseguridad; no se puede hablar de un solo tipo de violencia, es una realidad visible a través de una amplia gama de manifestaciones configuradas de acuerdo con cada situación. Algunas expresiones de inseguridad y violencia han sido objeto de estudio para la elaboración de los capítulos del presente libro.

Esta publicación es el resultado de un proceso participativo que se ha sostenido desde 2006. Doce temáticas diferentes están contenidas en cuatro secciones: institucionalidad, actores, desarrollo, políticas. Por cada tema se realizó el diagnóstico respectivo, se establecieron los objetivos, se formularon las líneas de acción estratégica y se presentaron experiencias relevantes del contexto nacional e internacional.

El primer volumen del libro *120 estrategias y 36 experiencias de seguridad ciudadana* surge del trabajo mancomunado entre la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador y el Ilustre Municipio de Quito a través de la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad. La información que se presenta es producto del aporte reflexivo de los distintos actores involucrados en la problemática de la seguridad ciudadana, es un acumulado de conocimientos que están en permanente reelaboración debido a la condición dinámica de la cual han emergido.

Augusto Barrera
Alcalde
DMQ

Adrián Bonilla
Director
FLACSO, sede Ecuador

Introducción

Tematizar la seguridad ciudadana: una propuesta metodológica

Fernando Carrión M.[1]

En la actualidad, la violencia es una de las mayores preocupaciones de los gobiernos nacionales y locales, así como de la ciudadanía en su conjunto. Las estrategias que se han realizado para combatir y disminuir los niveles de inseguridad y violencia no han dado los efectos esperados y poco se ha hecho por desarrollar innovaciones para abordarlas. Por ello, con este trabajo se empieza la difusión de los resultados de un largo, amplio y participativo proceso que busca nuevas opciones de política pública, venidas de la integración de la investigación con la acción y de la academia con la política, tratando así de solventar las múltiples dicotomías que tanto mal han hecho.[2]

Este primer volumen da inicio a un proceso de sistematización de varias estrategias de seguridad de la ciudadanía con la finalidad de aportar al Gobierno de la Seguridad Ciudadana; todas las estrategias surgen de un camino inédito y amplio de búsqueda de consensos entre los múltiples actores involucrados alrededor de cada uno de los ámbitos trabajados.[3] En este caso, se presentan las estrategias correspondientes a los primeros doce campos; en los siguientes volúmenes se expondrán, en entregas por docenas, los temas adicionales analizados en los *Foros de seguridad ciudadana*.

Lo que se expone en este primer libro de estrategias no pretende convertirse en un manual o en un modelo a seguir, ni trata de impartir lecciones aprendidas o difundir casos exi-

---

1 Profesor Investigador del Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador. Concejal del Distrito Metropolitano de Quito y editorialista del diario *Hoy*. El autor agradece el apoyo de Blanca Armijos en la realización del presente texto.

2 La expresión más acabada del mundo dicotómico construido es la alegoría entre buenos y malos, de la cual es difícil escabullirse.

3 Ver en la sección Anexos, el listado de más de cien instituciones que participan en este proceso, así como de los actores individuales que lo han hecho como académicos, funcionarios o políticos, nacionales e internacionales, directos e indirectos.

tosos; por el contrario, lo que se expone es un conjunto de estrategias en estado primario que estarán en continua reelaboración gracias a los aportes reflexivos, los casos paradigmáticos y/o los proyectos que los asistentes socializan en cada evento de discusión y debate.

Estas estrategias son producto del intercambio de ideas ocurrido al interior del *Foro de seguridad ciudadana,* desarrollado mes a mes desde el año 2006, donde un especialista presenta la temática analizada –con la finalidad de consensuar el diagnóstico–, la contrasta con experiencias internacionales mediante una videoconferencia y con prácticas presentadas por cada uno de los actores institucionales participantes en el proceso. Una propuesta como esta no es casual, dado que viene de una concepción de la violencia como relación social y de la necesidad de obtener acuerdos entre los diversos actores involucrados, tanto en la perpetración de la violencia y la victimización social, como en la producción de la seguridad ciudadana.

Este texto –al igual que los treinta números del *Boletín Ciudad Segura*[4] y los dos *Libros de diagnóstico* publicados hasta la fecha–[5] es producto de los datos que provee el Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana, en tanto es parte del mismo. El uso de la información ha sido uno de los pilares del proceso de diseño de las estrategias que ahora se presentan, así como también un elemento central para elevar la calidad de la voz de los actores intervinientes,[6] porque no solo han provisto de insumos sino también han formado y construido consensos. Por eso, el presente trabajo busca compartir los resultados, conclusiones y propuestas de las autoridades encargadas de la seguridad ciudadana en Quito, en el Ecuador y en algunos países de América Latina, a través de conferencias virtuales.

Dado que los temas de seguridad ciudadana son altamente complejos y cambiantes, las estrategias presentadas no deben ser vistas como finales o definitivas porque la misma evolución de la violencia plantea revisiones permanentes y porque se trata de un primer ejercicio de este tipo, que deberá mejorarse con el paso del tiempo, y de la contrastación con las experiencias. Es decir que esto es un aporte perfectible que no se agota con esta publicación y que debe ser comprendido como el primer paso en el proceso continuo de desarrollo de las siguientes estrategias temáticas, de modo que ya se trabaja un segundo volumen, correspondiente a los doce temas debatidos durante el año 2007.

4 Ver http://www.flacso.org.ec/html/boletinciudadsegura.html

5 Ver D. Pontón y otros (comps.) (2007). Ver también J. Pontón y A. Santillán (comps.) (2008).

6 Hay que señalar que paralelamente se ha desarrollado un conjunto de cursos con la finalidad de formar especialistas en seguridad ciudadana. Hemos realizado cinco diplomados de capacitación, por los que han pasado cerca de cien estudiantes.

El objeto de las estrategias: las violencias

Las estrategias tienen por objeto de pensamiento y actuación a la violencia; por eso, es importante partir definiéndola. Las tradicionales formulaciones conceptuales de la violencia nacidas del determinismo causal, sea natural (por lo tanto biológico) o moral (vinculadas con la religión, las costumbres o tradiciones), como también de las consideraciones como desviación legal (delito como anomia), empiezan a ser cuestionadas.

La violencia no puede ser comprendida o explicada desde la existencia de una o varias causas a la manera de atributos que la determinan (llamados *factores*[7] de riesgo). Y tampoco puede concebirse como lo hace la Organización Mundial de la Salud (OMS) cuando define la violencia a partir de consideraciones instrumentales que no cuentan con la posibilidad de identificar actores, circunstancias, lugares y condiciones históricas.[8]

De estas críticas fundamentadas a la violencia como patología o problema, se debe pasar hacia la comprensión de la violencia como una relación social particular del conflicto social. Según Camacho (1992), es necesario concebirla como un producto de una relación social de conflicto que, en consecuencia, vincula por lo menos a un par de oponentes, actores, individuos o colectivos, pasivos o activos en la relación.

7 Según el *Diccionario de la Real Academia Española (DRAE),* un factor es: "elemento, concausa".

8 "El uso intencional de la fuerza o el poder físico, de hecho o como amenaza, contra uno mismo, otra persona o un grupo o comunidad, que cause o tenga muchas probabilidades de causar lesiones, muerte, daños sicológicos, trastornos del desarrollo o privaciones" (OMS/OPS).

Se trata, entonces, de una compleja construcción social y política (Sozzo, 2008) cristalizada en un territorio y en un tiempo específicos y nacida de la interacción social, propia de la rutina de la vida cotidiana (Sozzo, 2006). Una afirmación de este tipo nos lleva a comprender la violencia como una relación social que tiene múltiples actores directos e indirectos, que es cambiante en la historia y que, por tanto, no posee un antes ni un después, no existe un continuo sino un objeto (la violencia) construido socialmente. No hay una causa para una violencia ni tampoco múltiples causas para múltiples violencias porque ese determinismo unívoco no existe.

De allí que sea absolutamente pertinente formular las siguientes tres preguntas clave: ¿la violencia tiene una existencia plural?, ¿la violencia tiene una expresión multiforme?, ¿la violencia es un concepto polisémico? Es necesario este planteamiento porque de las respuestas se desprenden posiciones metodológicas explícitas.

La violencia no es una patología social comprensible a partir de ciertos atributos (factores de riesgo o causas);[9] es una relación social específica del conflicto que es plural,[10] que tiene historia y es histórica. En otras palabras, a la violencia no se la puede entender a partir de la etiología de ciertos eventos definidos como delitos (Carrión, 2009) ni tampoco por sus consecuencias teleológicas (pena) porque el conflicto tiene orígenes estructurales.

9 La información proveniente de los indicadores propios de este paradigma (factores de riesgo o hechos) no revelan la realidad profunda (suicidio, género, sicariato) y la pluralidad histórica de las violencias, pero sí construye estigmas, por ejemplo, aquel de que América Latina es el continente más violento del mundo. Si se parte de la definición de violencia usada por la OMS/OPS, uno debe preguntarse por qué son los homicidios (violencia contra otro) y no los suicidios (violencia contra uno) los que califican el grado de violencia –por ejemplo, de un país– si los dos conceptos tienen igual peso en la definición. Más aún, si en el año 2000 los muertos por guerras fueron el 18,6%, los homicidios representaron el 31,3% y los suicidios el 49,1% del total de las muertes violentas. Esto es, cerca de la mitad de los fallecimientos violentos provienen de una mortalidad autoafligida. Si esto es así, ¿por qué, entonces, los homicidios definen los barrios, las ciudades y los países más violentos y no los suicidios?

10 Por ello, así como hay una violencia de género o juvenil que tiene lugar la primera en las asimetrías de poder y la segunda, en el conflicto que plantean las fronteras generacionales en el ámbito de un grupo etáreo, también puede existir –como de hecho así ocurre– una violencia urbana.

Puesto que hay varias violencias con lógicas propias, se trata de un fenómeno plural a partir del cual es factible y necesario construir tipologías. Sin duda que el conjunto de las violencias actúa interrelacionadamente sin que se exprese alguna de ellas de manera pura, lo cual hace más complicado conocerlas y entenderlas.[11] Como la violencia es plural, no puede ser entendida a partir de uno solo de sus componentes o de una de sus formas porque se cae en un reduccionismo complejo que lleva a muchos equívocos.

Asimismo la violencia es una definición polisémica en tanto unas corrientes la entienden de una manera distinta a lo que hacen otras, es también plural porque no hay una sino varias y, finalmente, es multiforme porque la violencia por extorsión, homicidio, sexual, entre otras, son sus manifestaciones formales diversas. De allí que el reduccionismo de medir la multiplicidad de violencias a través de una de ellas sea un verdadero despropósito.[12] Mucho más: ¿por qué asimilarla únicamente a través de los homicidios?, ¿por qué no aceptar que hay distintas visiones de la violencia y la seguridad ciudadana?[13] Hay la pretensión de imponer la lógica del pensamiento único e incuestionable, pero esta situación cada vez tiene más fisuras.

11 "Han irrumpido nuevas modalidades de violencia que coexisten, se superponen o se retroalimentan [...], la violencia tiene múltiples expresiones que no excluyen, pero sí sobrepasan, la dimensión política" (UNC-COLCIENCIAS, 1988).

12 Es como si la medición de la inflación se hiciera solo mediante la variable alimentos, porque todos los consumen, porque es el más sensible a los cambios de precios y porque se los puede comparar internacionalmente, entre otros justificativos.

13 La seguridad ciudadana es un concepto polisémico como es el caso de la democracia, el desarrollo, la descentralización.

Tematizar la seguridad

Si la violencia es plural, multiforme y polisémica,[14] las políticas públicas no deben escapar a esta realidad. La uniformidad de las estrategias (generalización), el traslado de una situación a otra (casos exitosos), el enfrentar una como si fuera otra (pandillas como guerrillas) o combatir la violencia desde concepciones represivas cuando se requieren políticas económicas, llevan a la situación actual: beneficiar intereses de unos países y de unos grupos sociales por encima de otros y, lo que es más grave, que la violencia, el control social y el temor se apoderen de la sociedad.

Por eso, para replantear las estrategias de seguridad ciudadana es necesario producir un conocimiento sobre las múltiples dimensiones de las violencias, como objeto de conocimiento y de políticas. En esa perspectiva, son dos los caminos complementarios que se deben seguir: por un lado, el reconocimiento de la pluralidad de las violencias y por otro, la construcción de una tematización de la realidad.[15]

En el primer caso, el de la multiplicidad de las violencias, se trata de asumirlas de manera *inductiva* reconociéndolas desde la perspectiva plural y a partir de una tipología, como podrían ser aquellas que definen las violencias según la relación con la víctima (primaria-secundaria o colectiva-individual); los actores involucrados (juvenil, de género, infantil); el lugar en que se desarrolla (callejera, barras bravas, intrafamiliares); o el ámbito al que se refiera (público, privado). También las hay en relación con sus motivaciones políticas, económicas o comunes. Sin duda que estas violencias no se expresan de manera pura, siempre hay un nivel de encuentro entre ellas que hace más complicado conocerlas y afrontarlas.

En el segundo caso, se opera de manera *deductiva* en tanto toda tematización es un recurso metodológico que permite recortar la realidad, sea para actuar sobre ella o para entenderla sistemáticamente, ya que es imposible asirla como totalidad. Se trata de una *abstracción* que "separa por medio de una operación intelectual las cualidades de un objeto para considerarlas aisladamente o para considerar el mismo objeto en su pura esencia o noción" (*DRAE*, 2001). Tal definición implica construir previamente un objeto –la unidad– que tenga cualidades aislables del todo y que sean propias de su esencia. En nuestro caso, el objeto es la violencia –como unidad– que tiene cualidades particulares que deben ser conocidas, pero que también puede ser fraccionada en distintos temas que luego permitan la reconstitución de la misma unidad.

La definición de los temas implica una forma de aproximación a la realidad desde distintos órdenes, implícitos o no, y una forma de expresión fenomenológica, porque la tematización sigue un proceso con orígenes teórico-metodológicos. Mucho más, si partimos del hecho que las violencias y la seguridad no son ciencias y que, por tanto, en su definición intervienen varias disciplinas, profesiones e instrumentos. De allí que las entradas sean múltiples, desde las matrices teóricas, las demandas sociales, la constitución del Estado y sus aparatos, la valoración y el peso de la coyuntura, y el mercado de financiamiento, entre otros.

Sin embargo, son tres los elementos determinantes en este proceso de tematización que hoy se busca resaltar: el Estado, la coyuntura y los paradigmas alrededor de los cuales los factores restantes se expresan:

a. *El Estado* es uno de los elementos principales de la tematización de la violencia[16] en tanto la seguridad[17] –como política pública– parte de un marco institucional que cuenta con estructura, territorialización, leyes, actores y políticas que recortan la unidad –el objeto–, de tal manera que, por un lado, se hace difícil constituir la violencia como totalidad (integral) y, por otro, que la política pueda unificarse con un discurso y una acción (coordinación). Existe multiplicidad de órganos y aparatos, políticas, territorializaciones, que dejan ver a la realidad de la violencia como si fuera, tal cual resulta, no estructurada.

La situación es más complicada si se tiene en cuenta que muchas de las investigaciones y evaluaciones realizadas sobre las políticas de seguridad tienen como origen (financiamiento) y destino (diagnósticos o propuestas) al propio Estado, lo cual conduce a una alienación de "lo real". En las evaluaciones de las políticas o en los datos de los observatorios del delito,[18] por ejemplo, no aparecen los diagnósticos respecto a cómo el aparato estatal se inserta o se relaciona con la sociedad o de cómo tras los datos existen portadores sociales específicos. Más aún, esta óptica es necesaria si el propio Estado reconoce la violencia bajo sus diferentes formas, convirtiéndose en un punto de referencia obligado.

Las temáticas fundacionales fueron inicialmente las relacionadas con los propios dispositivos institucionales del Estado (Policía, Justicia y cárcel) y estuvieron principalmente vinculadas al control social bajo la óptica penal. Posteriormente, y cuando la seguridad sea demandada por fuera del Estado, la tónica será más bien de la crítica a sus políticas y aparatos. Con la reforma del Estado, aparecen los temas vinculados a la descentralización y la privatización (municipios, guardianía privada, ciudades), se redefinen los temas clásicos (Policía, cárceles) y emergen otros nuevos (garantismo, costos, cooperación internacional). Adicionalmente, con la transición de la seguridad pública a la seguridad ciudadana, la temática se redefine: aparecen, por ejemplo, la tolerancia, la participación y la democracia (derechos), entre otros más.

b. *La coyuntura* es otro de los elementos de tematización de la violencia y proviene de dos instancias interrelacionadas: las demandas sociales y la emergencia de problemáticas específicas que se convierten, de una u otra manera, en temas obligados de actuación estatal. Este factor tiene elementos que deben ser analizados, sobre todo por las consecuencias que trae su visión extrema: presentar la realidad como si fuera paradigma (empirismo). Existe una tendencia a "absolutizar" lo coyuntural o lo empírico (inductivo), al extremo que se puede afirmar que los temas se encuentran pegados a la coyuntura y a ciertas variables (homicidios), donde la historia y lo teórico-metodológico terminan siendo banales por cuanto "la realidad" se impone como tema.

En términos de las demandas sociales, los temas se estructuran bajo múltiples formas, entre las que se puede mencionar: las llamadas *marchas blancas* que se han desarrollado profusamente por todo el continente como mecanismo de presión para que los gobiernos nacional o local asuman la problemática; la presencia de *grupos temáticos* que se organizan sectorialmente para reivindicar los derechos de las víctimas de violencia contra mujeres, niños, secuestrados, accidentes de tránsito, derechos humanos, entre otros; la existencia de *grupos privados* formales –como la guardianía y los seguros privados– e informales tales como las cachinerías o el comercio ambulante; los medios de comunicación colectivos, que construyen prioridades desde la demanda a la manera de agenda pública; y el desarrollo de las *encuestas de opinión pública* que unifican las demandas por estratos, entre otras. Este conjunto de expresiones de las demandas permite construir una agenda pública con temas y actores claramente identifi-cados.

La presencia de ciertas corrientes de pensamiento conduce a plantear algunos aspectos de la tematización que tienen que ver con las relaciones entre la teoría y la práctica, la investigación y la política, la técnica y la fuente, y lo local y lo nacional. Hay, además, variedad de temas tanto teóricos (fundados en hipótesis) como prácticos (que buscan solucionar situaciones inmediatas), locales (que son específicos) y de fuentes (que se vinculan directamente). En otras palabras, los temas están atados metodológica-

14 No es raro encontrar que grupos de izquierda, de derecha u organismos oficiales, mientras reniegan de la teoría, tengan una posición apologética de lo inmediato: la investigación solo sirve en la medida en que guía la acción. La teoría es vista como algo demasiado abstracto que no tiene que ver con lo real, es superflua y está destinada a las élites. De esta manera, se pretende funcionalizar la teoría, al grado extremo que deviene en pragmatismo, empirismo y técnica. No obstante, también se llega a romper la unidad que existe en este conjunto de relaciones, degradando lo teórico.

15 Por eso, en el presente libro se presentan doce estrategias correspondientes cada una de ellas a una combinación de violencias diversas con temas distintos que, en su conjunto, estructuran la unidad de pensamiento y actuación: la violencia.

16 La violencia "reconocida" como delito se define mediante el *Código penal*, que establece la pluralidad de violencias tipificadas legalmente.

17 Se trata de la protección y garantía de la preservación de los derechos colectivos e individuales de la población, establecidos por el Estado mediante políticas y normas.

18 En este punto se explica la "manufactura de las cifras", porque en países como los nuestros estos datos son sensibles para la percepción nacional e internacional respecto a la inversión y la legitimidad de las autoridades.

mente entre ellos (paradigmas) pero también de manera distinta con la "realidad", en tanto se usan determinadas técnicas, fuentes e hipótesis.

c. *Los paradigmas* son un factor fundamental en la determinación de los temas, en tanto se presentan como organizadores externos a la problemática, ya que vienen del nivel de la teoría y del método. No obstante, así como dividen también es factible, dada su visión de conjunto, la rearticulación dentro de la unidad de análisis.

Sin embargo, los paradigmas también construyen un ámbito de confrontación en un doble sentido: al interior del propio paradigma y entre paradigmas, lo cual permite el desarrollo teórico, las técnicas, las fuentes y los métodos, encarnados por sus portadores: investigadores, burócratas, promotores, tecnócratas, entre otros. Esta constatación demuestra que los paradigmas tienen vida, movimiento y desarrollo.

Es importante tener en cuenta la existencia de la confrontación, no solo por la búsqueda de coherencia teórico-metodológica, sino también porque buena parte de la bibliografía revisada no hace esta distinción. Evidentemente ello lleva al peligro de trabajar con una temática que conduzca a conclusiones que no sean tributarias de un mismo paradigma; es decir, que provengan de un recorte de la realidad que no sea otra cosa que una ficción de la misma, que sea ecléctica o que la temática aparezca como indiscutida y general, aparentando neutralidad ideológica.

En términos disciplinarios, son dos las entradas principales: por un lado, desde las vertientes de la criminología, y por otro, desde las corrientes epidemiológicas. En el primer caso dominan los temas penales surgidos desde el ámbito del derecho y la institucionalidad; en el segundo, los referidos a los factores de riesgo y las lesiones. Adicionalmente se observa una apertura interesante desde las ciencias sociales, donde la sociología, la antropología, la economía y otras disciplinas introducen temas alrededor de la migración (pandillas), género (violencia), la marginalidad (desigualdad) y el desarrollo (costos), entre otros. De allí que sea pertinente plantear la discusión del sentido de la integralidad, cuando en realidad lo que se debe buscar es la reconstitución de la unidad, del objeto de pensamiento y acción.

También hay que tener en cuenta las determinaciones que impone la cooperación, sea nacional o internacional. En un mercado en que la oferta de recursos económicos se impone, existe el riesgo de emplear temáticas provenientes de necesidades exógenas o de determinadas posiciones propias de la circulación de las modas internacionales. En otras palabras, ello puede conducir a dejar de lado los procesos locales, a perder de vista las temáticas consideradas relevantes, a construir prioridades asimétricas, entre otros aspectos. No obstante, se debe tener en cuenta que se trata de un mercado heterogéneo que permite y genera alternativas por fuera de las hegemónicas.

Es importante señalar que si bien se ha avanzado en el conocimiento, en el sentido de que hay algunos ámbitos del pasado que persisten, ello no debe llevar al engaño respecto a su necesaria actualización. Estudios sobre la Policía –que la dinámica de la violencia, la tecnología o la reforma del Estado han remozado a la luz de nuevas preguntas e hipótesis que comprobar–, así como los estudios sobre Justicia y cárcel son, de alguna manera, viejas temáticas renovadas a través de sus nuevos alcances y significados. En la actualidad se suman otros nuevos (participación, municipios, descentralización, tecnología) y, lo que es más relevante, se estructuran bajo nuevas formas de articulación que revelan la aproximación a una nueva manera de interpretar el fenómeno.

De allí que hoy las características más destacadas sean, sin duda, la diferencia del énfasis que se pone por país, la multiplicidad de los temas y los enfoques para abordarlos. Si originariamente la violencia fue anatematizada a través de una entrada como el delito, propia de las corrientes de la criminalidad, actualmente se asiste a un verdadero estallamiento temático y disciplinar que ha traído consigo una entrada multivariada de disciplinas y de profesionales, convirtiéndose en un campo donde convergen antropólogos, arquitectos, sociólogos, ingenieros, economistas, abogados, entre otros.

Las estrategias de seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana debe comprenderse a partir de dos caminos convergentes: el desarrollo teórico-metodológico y la reflexión de la aplicación práctica de las acciones. Esto ha sido un consenso asumido por el Programa de Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, y la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Distrito Metropolitano de Quito.

El concepto de seguridad ciudadana debe construirse sobre la base de su gobierno. Se trata –dado que es un problema estructural– de actuar sobre el conjunto de los elementos constituyentes y no solo a partir de algunos vistos aisladamente. También se dirige hacia el fortalecimiento de la ciudadanía en el sentido de potenciar los derechos individuales y colectivos; se trata de una propuesta orientada más hacia la ciudadanía que a la seguridad.

La noción del Gobierno de la Seguridad Ciudadana hace referencia a las regulaciones, garantías y actividades que el Estado –mediante acciones de política púbica– debe construir para la *convivencia interpersonal*, que como derecho le asiste a la ciudadanía y tiene que ver con los actores institucionales (Policía, Justicia, Municipio) y sociales (medios de comunicación, universidades), con las políticas aplicadas (sociales, económicas) y con las normas legales diseñadas (leyes, ordenanzas) en la perspectiva de contar con una propuesta de largo plazo (política de Estado) nacida y asumida por el colectivo social y político (consenso social).

En la actualidad de América Latina, el marco institucional del Gobierno de la Seguridad Ciudadana se encuentra en transición y en construcción debido a los procesos de reforma del Estado (descentralización y privatización) y a la introducción del concepto de seguridad ciudadana (convivencia interpersonal) por encima del de seguridad pública (mantenimiento del orden público estatal). De allí que en esta última, las instituciones clásicas de la Policía, la Justicia y la cárcel sean nacionales, mientras en la seguridad ciudadana aparezcan pluralidad de actores como los municipios, los medios de comunicación y las defensorías propias de la sociedad civil, entre otras, que se suman a las anteriores. En unos casos han aparecido ministerios (El Salvador), secretarías (México), subsecretarías (Ecuador) o divisiones (Chile), y en otros, consejos o comisiones de seguridad ciudadana.

La seguridad ciudadana es el objeto del gobierno y debe ser entendida históricamente; es necesario ubicarse en el momento actual de las políticas de seguridad porque la que hoy se plantea como seguridad no es igual que aquella que nació al calor de la Guerra Fría. La llamada *seguridad pública* tenía como objetivo mantener el orden público del Estado y su política estaba dirigida hacia la eliminación de las amenazas que generaban el llamado enemigo interno. El marco institucional se componía principalmente por la Policía Nacional y un sistema legal único a nivel nacional (leyes y administración de Justicia). Hoy, en cambio, entramos al campo de la seguridad ciudadana donde los objetivos son la convivencia y la tolerancia en las relaciones interpersonales, siendo el Estado, en este caso, quien garantiza el cumplimiento del respeto al derecho y al deber de las personas (ciudadanía). La política será asumida por una pluralidad de actores de origen diverso, donde se presume que nos encontramos en una fase histórica de transición hacia la constitución de un marco institucional de Gobierno de la Seguridad Ciudadana.

Así, la seguridad ciudadana se afronta desde una doble óptica interrelacionada que proviene de la reforma del Estado vía descentralización y privatización. En el primer caso, se aprecia una nueva relación *local-nacional* que conduce, por ejemplo, al aparecimiento de múltiples policías (nacionales y locales) y a un mayor protagonismo de los municipios;[19] y en el segundo, se vive un proceso de privatización de la seguridad que lleva a inéditas relaciones *público-privadas*, que también dan lugar a la presencia de nuevos actores (guardianía privada, superintendencias).[20] En suma, con el incremento y transformación de la violencia se desbordan las instituciones clásicas de la seguridad pública (Policía y Justicia), y con la re-

19 La descentralización no solo administrativa sino de las demandas de la población hacia los municipios, los cuales se convierten en núcleos de referencia centrales en la construcción de la seguridad ciudadana.

20 De allí que no sea nada raro que ingresemos a una nueva forma de seguridad, la seguridad privada, que tendría esta condición debido a su forma de producción (empresarial privada) y al peso que se le asigna al mercado para distribuir los recursos y para el acceso al servicio (oferta y demanda), no como derecho y sí como mercancía.

forma del Estado (descentralización y privatización) tenemos nuevos actores portadores de las políticas de seguridad, que permiten un paso de la seguridad del Estado a la seguridad de las personas, en la que el Estado tiene un nuevo rol: ser garante del goce del derecho y del deber de las personas frente a la vida y su patrimonio; es decir de la ciudadanía, como forma de participación en el goce de sus bienes y de la calidad de vida: la seguridad ciudadana.

De aquí se desprende una segunda vía de reflexión, en este caso vinculada a las políticas: el determinismo etiológico (causalidad ex ante) y teleológico (causalidad ex post), propios del binomio delito-pena, tienen que ser tratados de una manera distinta e integrada en el marco de la concepción del Gobierno de la Seguridad; lo que implica no ponerse en un ilusorio contexto ex ante (que no existe) ni tampoco ex post (de la pena), sino en la interacción social donde se lo construye con participación social y coordinación interinstitucional (coalición). En esta perspectiva, los dispositivos institucionales (actores, prácticas y discursos) se convierten en elementos centrales para que el gobierno del delito tenga concreción.

Las políticas de Gobierno de la Seguridad Ciudadana tienen dos versiones explícitas en América Latina: *la represiva* –dominante en la actualidad–, que pone énfasis en las causas de la pena (lo teleológico), y *la preventiva*, que se sustenta en la necesidad de actuar sobre las causas del delito (la etiología), que hoy tiene gran acogida discursiva-legitimadora, al extremo que, en muchos casos, la primera es recubierta por la segunda para lograr legitimidad social (guerra preventiva, Policía preventiva). La primera se aplica con el discurso legitimador de la segunda (guerra preventiva, Policía preventiva).

Las políticas dominantes que están vinculadas a la represión y a la prevención del delito tienen en común dos situaciones clave: primero, se entiende a la violencia a partir de eventos aislados, fragmentados y personales tipificados por las leyes (*Código penal*); es decir, por la existencia de un hecho, de una víctima y de un victimario. Segundo, en los dos está presente la causalidad con la sola diferencia de la temporalidad en que aparece, pues se diferencia por el tiempo en que se ejecuta: mientras la represión se la entiende como ex post al acto delictivo, la prevención es definida como una acción ex ante del mismo. La prevención se define por la función y el peso asignados a la causalidad, es decir, por lo *etiológico* que se explica por las causas o determinaciones de las enfermedades[21] (violencia), y la represión se entiende por lo *teleológico*, donde la comprensión de las causas (tipos de violencias) finales del delito son las que conducen inevitablemente a una pena, como ejemplo disuasivo (vigilar) y disciplinador (castigar) (Foucault, 2005). En la teleología, el delito aparece como causa de la pena y en la etiología como la búsqueda de las causas del crimen que llevan, la una a la pena, y la otra a lo extra penal, es decir, a la represión y a la prevención del delito, respectivamente.

Este discurso de la prevención del delito, que empieza a desarrollarse de manera profusa y explícita, nace en la década de los años ochenta. En suma, la propuesta parte de la consideración de dos principios centrales que conducen a la propuesta: la prevención y la coordinación, que no son otra cosa más que el trabajar con la unidad (objeto) como totalidad.

Una propuesta como la señalada busca descartar aquellas posiciones de mano dura, de combate a la violencia o de guerra a la delincuencia que solo atacan las manifestaciones últimas de la violencia (reducción de tasas), entre otras razones, porque son acciones de política tipo *shock*, que pueden tener resultados positivos en el corto plazo mediante la reducción de los índices de violencia más visibles, pero que a mediano plazo no resuelven el tema global de la violencia.[22] Enfrentar la violencia con más violencia no resuelve el problema, por el contrario, más temprano que tarde la incrementa: genera una sociedad excluyente (antisociales), introduce factores estigmatizadores (polariza), modifica el presupuesto (más en seguridad que en lo social), reproduce los factores de riesgo y, por lo tanto, tiende a incrementarla ("muerto el perro muerta la rabia").

---

21 El delito desde esta perspectiva está vinculado a lo biológico y, por tanto, como parte de la salud pública de una sociedad. Este es el origen medular de la corriente denominada "epidemiología de la violencia".

22 En esta visión también se critican las propuestas de modernización penal bajo las modalidades de "mano dura", "populismo penal" o de "imputabilidad penal", entre otras, tan en boga en actualidad.

El proceso de producción

Un paso necesario para fortalecer la seguridad ciudadana se encuentra en la necesidad de juntar actores relacionados con los distintos temas de la seguridad ciudadana para que se investigue, discuta y busque soluciones consensuadas a los problemas de inseguridad. Para llevar adelante esta propuesta, la Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad y el Programa de Estudios de la Ciudad de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Ecuador, montaron un proceso general para el intercambio de conocimientos y el enriquecimiento del diseño de políticas públicas en seguridad ciudadana acerca de varios temas.

Cabe resaltar que esta iniciativa se desenvuelve como espacio abierto de interacción entre las autoridades de la seguridad pública y la ciudadanía. Además de contar con la presencia de personas y entidades miembros de la Red de Seguridad Ciudadana, tanto el Municipio como el Programa de Estudios de la Ciudad convocan mensualmente a estudiantes universitarios, académicos de distintas instituciones y al público en general. Esta iniciativa acerca y fomenta la comunicación entre la academia, el Gobierno y la ciudadanía; adicionalmente, sirve de instrumento de aprendizaje sobre los diversos temas que componen a la seguridad ciudadana.

La producción de las doce estrategias que se presentan en este primer ejemplar es una respuesta en positivo a la búsqueda de alternativas a las políticas, donde se tiene como punto de partida lo siguiente: la violencia no es un evento, en su perpetración están presentes múltiples actores e intereses, su aproximación se concreta a través de temas y la seguridad ciudadana se gobierna desde un principio de unidad. Asimismo, para llegar a la redacción de las mismas se ha seguido un proceso que tiene los siguientes cinco componentes: a) determinación de los temas; b) investigación de cada tema; c) realización de los *Foros de seguridad ciudadana*; d) publicación del *Boletín Ciudad Segura*; e) publicación de libros de diagnósticos; y f) publicación de libros de *Estrategias de seguridad ciudadana.*

Determinación de los temas

De manera conjunta entre los directivos de Secretaría de Seguridad y Gobernabilidad del Municipio de Quito y el Programa de Estudios de la Ciudad se realizaron reuniones mensuales de programación y evaluación de las actividades. En este contexto, se establecieron los temas principales en atención a la importancia coyuntural de las violencias, a los intereses de política municipal por priorizar aspectos y a los requerimientos académicos por conocer la problemática. Adicionalmente se programaban los asistentes y los participantes en cada una de las funciones previstas (investigadoras e investigadores así como conferencistas).

Investigación temática

Una vez seleccionado el ámbito de análisis, se identifica el perfil académico del investigador o investigadora y se establecen los términos de referencia respecto al estudio a realizarse. En el planteamiento del tema central se privilegia la importancia de la información utilizada y la interpretación analítica desarrollada. Este estudio es la base del proceso para encontrar consensos, primero, respecto al diagnóstico del tema y, segundo, relacionados con las estrategias que deberían seguirse. Muchas de las investigaciones realizadas han sido pioneras nacional e internacionalmente.

Foros de seguridad ciudadana

Los *Foros de seguridad ciudadana* son parte de un proceso que se realiza mensualmente con la finalidad de debatir con los actores directos e indirectos una temática en particular. En primer lugar, se inicia con la exposición del campo investigado, que es realizado por alguien especialista en la materia, quien señala los resultados más importantes. En segundo lugar, se presentan dos comentarios realizados por actores directamente vinculados al tema, que tienen opiniones divergentes entre ellos y provienen de profesiones diversas. En tercer lugar, se desarrolla una videoconferencia con un técni-

co internacional, lo que permite comparar la realidad local con la de otra ciudad, país o problemática.[23] En cuarto lugar, se produce un debate abierto con los participantes, con la finalidad de recoger observaciones de los actores y llegar a ciertos acuerdos mínimos respecto al diagnóstico. Finalmente se entrega una ficha a los asistentes para que la llenen con sugerencias respecto a las medidas de política principales que deberían tomarse (estrategias), las cuales se sistematizan y se discuten colectivamente. Estos foros mensuales tienen un público compuesto por autoridades y representantes de más de cien entidades públicas nacionales y locales, organismos privados, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales y dirigentes sociales (barriales, laborales), vinculados a la Red de Seguridad Ciudadana en el Distrito Metropolitano de Quito.

Boletín Ciudad Segura

Después de cada *Foro* se prosigue con la publicación mensual del *Boletín Ciudad Segura*, que busca ampliar la difusión de todo el proceso. Tiene un tiraje de mil ejemplares que son distribuidos a los medios de comunicación, a los asistentes de los *Foros*, a los tomadores de decisiones, a las instituciones participantes y al público en general. Además, se difunde de manera virtual a través de la página web de FLACSO, sede Ecuador (http://www.flacso.org.ec/html/boletinciudadsegura.html), de varios enlaces que existen por convenio con otras entidades y también por listas construidas para el efecto. Se estima que son no menos de cien mil los destinatarios del *Boletín*, el cual consta de doce páginas y cuenta con una estructura compuesta por los siguientes segmentos: editorial, investigación central, dos entrevistas a expertos del tema, reseñas sobre experiencias internacionales, el análisis del rol de los medios de comunicación, sugerencias de políticas públicas, un cuadro comparativo internacional, recomendaciones bibliográficas y vínculos con otras fuentes de información.

23 Las videoconferencias son grabadas para ser posteriormente utilizadas como material didáctico de distribución gratuita, las cuales luego se colocan la página web de la revista *Urvio* (www.revistaurvio.org), en una versión editada con la finalidad de ampliar su divulgación.

Libros Ciudad Segura

De la suma de los boletines anuales se hace una compilación de los mismos para publicarlos bajo el formato de libro. La ventaja de esta producción es la posibilidad de contar con doce temas y, por lo tanto, de verlos en su conjunto. Hay muchas explicaciones comunes, así como también políticas.

Libros de estrategias

Así como se tiene una publicación donde se compilan los diagnósticos temáticos, estos libros buscan hacer propuestas en cada una de ellas. Para ello, se utilizó el material de los foros, la información de los *Boletines* y se realizó una investigación adicional para darle forma a cada libro.

Contenido del libro

Se presentan temáticamente cada una de las doce estrategias, bajo una estructura que tiene cuatro componentes: un diagnóstico que reseña la problemática; los objetivos que se persiguen; las diez líneas de acción; las experiencias relevantes en otras latitudes; y finalmente las referencias bibliográficas.

Los doce temas fueron clasificados en las siguientes cuatro categorías:

I. Temas institucionales: Policía, cárceles, sistema Judicial y políticas locales (municipales).

II. Actores: pandillas y violencia de género.

III. Temas de desarrollo: presupuesto, guardianías privadas y cooperación internacional.

IV. Políticas: control de armas, seguridad ciudadana y políticas nacionales, y seguridad ciudadana en la frontera.

Bibliografía

Camacho, Álvaro (1990). *Colombia, ciudad y violencia*. Bogotá: Foro Nacional.

Carrión, Fernando (2009). *La seguridad en su laberinto*. Quito: FLACSO / IMQ.

Diccionario la Real Academia Española (DRAE) (2001). http://buscon.rae.es/drael/ [consulta: febrero de 2009].

Foucault, Michel (2005). *Vigilar y castigar*. México: Siglo XXI.

Organización Mundial para la Salud (OMS) (2002). *Informe mundial sobre la violencia y la salud. Publicación científica y técnica 588*. Ginebra: OMS.

Pontón, Daniel; Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (comps.) (2007). *Boletín Ciudad Segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.

Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (comps.) (2008). *Seguridad ciudadana: escenarios y efectos*. Quito: Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.

Sozzo, Máximo (coord.) (2006). *Reconstruyendo las criminologías críticas*. Buenos Aires: Ad-Hoc.

Sozzo, Máximo (2008). *Inseguridad, prevención y Policía*. Quito: FLACSO / IMQ.

UNC-COLCIENCIAS (1988). *Colombia: violencia y democracia*. Bogotá: Ed. UNC.

1. Policía



Diagnóstico

Hacia finales del siglo XX, se redefinió la agenda de seguridad del Ecuador: en el ámbito interno, los municipios ingresaron al área de control social mientras que, en el ámbito externo, se reorientaron los objetivos nacionales de seguridad hacia una defensa macro, en consonancia con las políticas a propósito del conflicto en Colombia. La seguridad se apoyó, entonces, en dos unidades de acción: la nacional y la local.

Como parte de las reformas que se han realizado en la seguridad pública (sobre todo en lo que se refiere a delito común, interpretable desde un enfoque local) creció el presupuesto asignado, la dotación de efectivos, la cantidad de procesos judiciales y la severidad de las penas. Dichas modificaciones tienen sustento en un modelo policial represivo y de corte militar que no presenta claras distinciones entre las funciones de Defensa, a cargo de las Fuerzas Armadas, y las de Seguridad, a cargo de la Policía Nacional. Esta última incluso lleva a cabo un rol de defensa frente a un enemigo interno representado en la creciente criminalidad y la violencia (Carrión, 2007), y mantiene una organización institucional centralizada en grandes cuarteles que no le permiten generar estrategias de prevención ni atender las demandas de los distintos sectores de la población. Por otro lado, el presupuesto que la Policía Nacional recibe del Estado se ha triplicado en los últimos seis años, aunque el porcentaje se ha mantenido relativamente estable en relación al total del presupuesto nacional. En cuanto a recursos humanos, la Policía incrementó sus efectivos de un 8,1% en 2000, a un 12,1% en el año 2006. Gran parte de los recursos son utilizados en gastos corrientes y son pocos (el 12%) los que se convierten en inversión. Preocupa que, pese a estas modificaciones y pese a la existencia de recursos, la Policía no haya podido responder efectivamente al crecimiento de la violencia y la delincuencia.

Vale mencionar también que otra parte fundamental de este déficit se da por la inexistencia de un sistema ordenado de consolidación de información relacionada con la seguridad. Así, la desarticulación, sobre o subrepresentación de determinados fenómenos en los mecanismos tradicionales (e ineficientes) de medición derivó en un desarrollo disparejo de las respuestas oficiales.

Quito y Guayaquil –las dos ciudades con mayores recursos locales para una producción independiente de información respecto a la seguridad– son las que más avances y desarrollos han alcanzado en seguridad ciudadana (Hanashiro y Pontón, 2006). Sin embargo, incluso en estos casos, el modelo cerrado y centralizado del cuerpo policial ha impedido llevar a cabo un seguimiento cabal de la información policial relacionada con la seguridad.

De esta manera, la decisión política desarrolla particulares instrumentos y cuerpos de respuesta oficial, basados en las mediciones independientes a cargo de cada gobierno local y sin la delimitación legal de las competencias específicas de los actores oficiales en el tema.

La Declaración de Emergencia de la Policía Nacional, en octubre de 2007, llevó a la cima los progresivos incrementos del presupuesto policial en el Ecuador, convirtiendo a la Policía Nacional en el principal receptor de los fondos asignados al rubro presupuestario de "asuntos internos" (78% del total), consolidando una tendencia ascendente iniciada con bastante anterioridad a la actual gestión gubernamental.



Objetivos

Objetivo general

Aportar a una reforma policial orientada a la seguridad ciudadana, a la promoción de la democracia y al fortalecimiento de los derechos humanos en el Ecuador.

Objetivos específicos

- Fomentar acciones policiales más eficientes, eficaces, sustentables y que estén orientadas a la prevención y al respeto de los derechos humanos.
- Promover una institución policial con organización moderna y que esté más próxima a la sociedad civil.

Líneas de acción

1. Cambio doctrinario de la institución policial

Antes de iniciar el proceso de reconceptualización de la Policía, se requiere redefinir claramente la orientación macro de las acciones que se espera que los efectivos policiales ejecuten en la práctica. Por esto, es importante que se establezca cuál es la posición institucional frente al abanico de "modelos" propuestos desde diversos frentes hacia la seguridad ciudadana.

Por lo tanto, establecer exitosamente políticas de reforma policial requiere un paso previo a la inmediata reformulación de sus principios, funciones y limitaciones (Kelling, 1992). Implica distanciarse de las imágenes correspondientes a una Policía que "lucha contra el crimen" y que constituye una suerte de "primera línea del sistema de justicia criminal", pues restringen el rol de la Policía a la problemática del arresto[1] y presentan, de manera inadecuada, tanto las relaciones al interior de ésta como los vínculos con el resto de la sociedad (incluyendo el aparato estatal). Esto requiere, en parte, redefinir las políticas que se sustentan institucionalmente en la labor policial.

Para distanciarse efectivamente de tales conceptos e imágenes es necesario contar con una adecuada especialización de funciones al interior de la institución. Esta profesionalización debe referirse no solo a las especificidades operativas de las distintas acciones policiales (como "policía de investigación", "policía antinarcóticos", "policía antimotines", entre otras), sino que debe incorporar una gestión reflexiva de la

1 La utilización de imágenes y metáforas de guerra ("guerra contra el crimen", "guerra contra el narcotráfico", entre otras) sobredimensionan el carácter pasivo de la población y reducen al crimen comportamientos anómalos de actores poco racionales (incluso directamente negativos para la sociedad), lo cual refuerza el carácter heroico que debe tener la Policía para combatir al enemigo y ejecutar su labor. Estas concepciones de lo que debe ser la Policía Nacional justifican el abandono casi inmediato de las labores que no impliquen un énfasis en el arresto, lo que progresivamente se plasma en el escaso incentivo hacia comportamientos alternativos. Poco a poco, la perspectiva sustentada en una labor policial centrada en el arresto se convierte en uno de los principios centrales y necesarios para "hacer carrera" dentro de la institución, comprometiendo la cantidad, calidad y frecuencia de los incentivos simbólicos dados a los efectivos policiales (incluyendo las recomendaciones de ascenso y asignación).

institución, lo cual implica disponer de la capacidad de cuestionar y readecuar los marcos conceptuales en los que se basa la acción policial, a las tendencias y cambios observables en la realidad. La institución policial debe ser asumida como ente promotor de seguridad ciudadana más que vigilante de la seguridad pública del Estado.

2. Delimitar explícitamente las funciones del cuerpo policial

Las políticas de reforma y modernización de la institución policial deben permitir su subordinación al poder civil, la restitución de su poder público y el establecimiento de formas concretas del manejo efectivo de su labor. Frente a la creciente presencia de la seguridad privada, la Policía debe formular los ámbitos de acción de la seguridad pública que le competen. Sus funciones y acciones estarán circunscritas al respeto a la ley y a los derechos humanos de la ciudadanía. La labor policial requiere, tanto o más que otras instituciones, contar con reglas claras que delimiten las funciones y responsabilidades concretas que deben asumir, así como los mecanismos de selección de policías.

3. Desmilitarizar y democratizar la Policía Nacional

Tradicionalmente la Policía Nacional ha actuado con procedimientos normativos militares propios de las Fuerzas Armadas o Fuerzas Militares que garantizan la soberanía nacional e integridad territorial, desconociendo la especificidad de la Policía Nacional que responde por el control del orden interno del país.

La Policía Nacional es una institución civil que provee los servicios de seguridad y resolución de conflictos a la ciudadanía; por lo tanto, debe desvincularse de la institución militar y acercarse a la sociedad civil.

Por su cercanía y familiaridad con la comunidad, evitará cualquier práctica abusiva arbitraria y/o discriminatoria en el ejercicio de su actuación profesional. Mantendrá en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con la población, a la que auxiliarán y protegerán siempre que las circunstancias requieran; para ello, informará acerca de las causas y finalidades de su intervención.

En este sentido, la desmilitarización del cuerpo policial no puede entenderse como la mera expresión de afirmar que la Policía Nacional es una organización de naturaleza civil, sino que representa un proceso profundo que implica la interiorización de valores que deberán reflejarse en diferencias metodológicas y culturales al interior de la institución policial.

4. Adscripción al modelo de seguridad ciudadana

La retórica de las políticas de "tolerancia cero" considera que el poder coercitivo es la mejor manera de prevenir la ocurrencia del crimen. Las reformas policiales en Latinoamérica deben tomar distancia respecto a modelos, principal o exclusivamente represivos, como el de la tolerancia cero, pues son fuertemente cuestionables tanto en las premisas sobre las que se apoyan como en las soluciones que proponen.

Es necesario que las reformas policiales se alejen de este tipo de modelos no solo por su eventual desperdicio de recursos sino también por los usuales atropellamientos a los derechos humanos, la incomodidad que generan en la ciudadanía y la estigmatización/discriminación de ciertas poblaciones, generalmente de bajos ingresos.

Las reformas policiales deben apoyar la construcción de un modelo de seguridad ciudadana entendido como una forma de convivencia pacífica, donde se ejerza el libre ejercicio de los derechos individuales y colectivos, y donde las instituciones respondan eficientemente a las necesidades de cada población (Pontón, 2008).

5. Reconocimiento de la profesión policial

Es necesario que toda reforma policial reconozca la situación que complementa informalmente el proceso formativo que legalmente se establece. Así, la vida policial se rige también por las relaciones de subordinación entre los diversos efectivos. No es simplemente un asunto de jerarquía formal sino de la manera en que se construyen los medios de reconocimiento y aceptación para ser policía. En este sentido, los nuevos policías se sitúan en lo más bajo de esa jerarquía de reconocimiento. Su corta antigüedad los coloca en una posición simbólicamente subordinada, que los presenta como receptores en lugar de portadores efectivos de conocimiento policial.

Es fundamental prever que el conocimiento de los policías recientes (producto de la reforma de los sistemas de formación) puede ser encapsulado negativamente en función del poco reconocimiento al interior de la institución: debe evitarse que el conocimiento (tanto teórico como práctico) de los nuevos policías sea estigmatizado negativamente como "teórico", "poco práctico", "de laboratorio" y hasta "riesgoso".

Otra forma de minimizar la subordinación jerárquica de efectivos antiguos y principiantes, y de fomentar la incorporación de nuevos conocimientos adquiridos (a través de la reforma) en la acción cotidiana de los cuerpos policiales es implementar distribuciones mixtas de efectivos en la validación práctica e informal del "ser policía" y compensar, a través de mecanismos extraordinarios, la subvaloración inicial que podría sufrir tal cambio doctrinario en las relaciones intrainstitucionales de los efectivos.

6. Monitoreo de las operaciones policiales

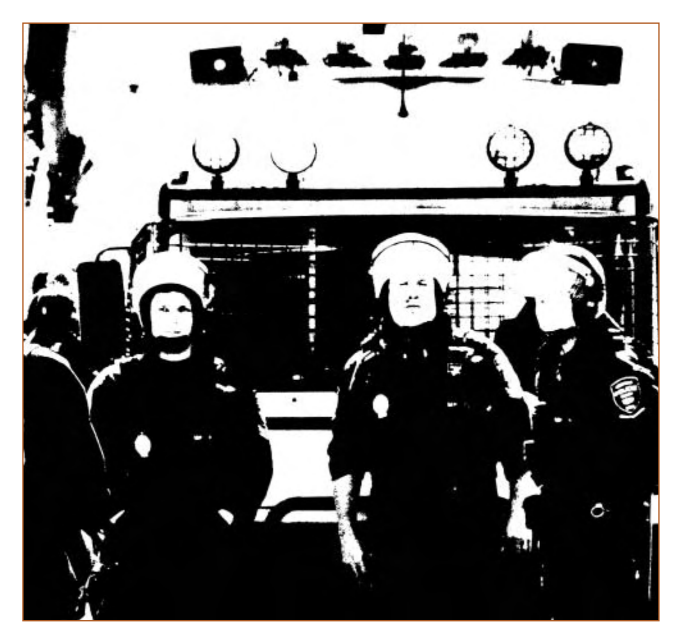
Las políticas de reforma policial deben establecer –o por lo menos dejar las bases para que se establezcan– sistemas de medición que se adecuen a las problemáticas cambiantes. En un contexto en el que se redefine la función de la Policía y se la desvincula de la seguridad pública en favor de la seguridad ciudadana, la cantidad de arrestos, los recursos asignados para vigilancia y demás indicadores tradicionales pierden vigencia.

Es importante también crear un nuevo conjunto de indicadores e índices (Drake y Simper, 2005: 465-483), no restringidos a la labor policial, que permitan hacer un seguimiento adecuado de la efectividad con que el vínculo entre Policía y sociedad repercute positivamente en la seguridad ciudadana. Es decir, se trata de abandonar un paradigma estadísticamente determinista para acoger un sistema de medición relacional, en el que la acción policial resulte explicativa solo en la medida en que interactúa con los esfuerzos de otros muchos actores (en particular, de los municipios).

El establecimiento de este nuevo sistema de medición debe incluir un refinamiento en los mecanismos de rendición de cuentas dirigidos a la labor policial (y la de otros actores del proceso), no para enfrentar la población a la Policía (Anderson, 1999), sino para retroalimentar la capacidad reflexiva en la que debe basarse el ejercicio policial en un contexto democrático. Este es un requisito indispensable para lograr una progresiva independencia en la producción de conocimiento sobre seguridad ciudadana en la región (Macaulay, 2007: 627-652).

7. Creación de espacios de análisis estratégico de la acción policial

La creación de un observatorio al interior de la institución policial puede resultar un mecanismo importante para fortalecer la capacidad de reflexión estratégica de su accionar profesional, lo cual, a su vez, brinda la posibilidad de cuestio-



nar la terminología internacional y sus efectos sobre la institución nacional (la metáfora del "sistema de justicia criminal" llevó a la creación de nuevas agencias policiales sin tener, necesariamente, justificación funcional), y cuestionar la conservación de un marco conceptual inadecuado y deslindado de las situaciones actuales ecuatorianas.

La creación de dichas esferas de pensamiento al interior de la institución podrán favorecer un análisis y reformulación de los problemas que se definen a priori tanto entre la población cuanto entre los efectivos policiales, sin la sustentación adecuada (la percepción del riesgo es un ejemplo claro de esta inadecuada identificación de problemas), con lo cual se recompondrá el abanico de asuntos y temas vinculados a la labor policial –especialmente en una época en la que los actos delictivos mutan constantemente– y así se logrará una precisión mucho más consciente y adecuada de los métodos y acciones relacionados con su tratamiento.

Con un centro de análisis estratégico, la institución policial contaría con una mayor capacidad de resolución de problemas, de identificación de las falencias de la Policía respecto a la garantía del bienestar de la ciudadanía y de incorporación de métodos alternativos al arresto y la represión en su labor, que involucren el respeto a la ley y a los derechos humanos. A través de estos órganos de pensamiento interno, se iniciará también una definición clara de las funciones policiales, de los métodos efectivos de control y prevención del crimen y la violencia, y de formas de inclusión permanente de los derechos humanos en su accionar.

De igual forma, el centro de análisis estratégico servirá de generador de conocimiento en torno al desempeño policial y su impacto en la seguridad ciudadana, de manera que, tanto la sociedad civil como otras instituciones relacionadas con esta competencia, tengan acceso a información confiable y actualizada.

8. Profesionalización y capacitación policial

Además de la creación de mecanismos que aseguren una gestión reflexiva de la labor policial, es necesario contar con efectivos que puedan poner en práctica los resultados de ese esfuerzo. En este sentido, la profesionalización y capacitación de los cuerpos policiales es un componente básico en la reforma policial.

La formación de los cuerpos policiales debe basarse en la reconceptualización de su función y en la especialización en tipos de delitos. El principal efecto del entrenamiento policial no es el aprendizaje de un código de procedimientos, un manual de funciones o una definición institucional de objetivos, sino la formación e incorporación de elementos prácticos de comportamiento (Chan, 1996: 109-154). Actualmente el comportamiento del policía en acción es mucho más intuitivo que basado en reglas de manual, por lo que una buena parte del éxito en las reformas policiales se sustenta en la modificación del entrenamiento de los futuros policías. Es indispensable no solo cambiar explícitamente las funciones, métodos y límites asignados a la acción policial, sino modificar los conceptos y razonamientos que los efectivos interiorizan en la práctica; es decir, modificar la base intuitiva a la que recurrirán en su comportamiento policial práctico.

Esto requiere que las políticas diseñadas al respecto incluyan una adecuada mezcla de instructores, aspirantes, infraestructura y casuística. El cambio deseable de la cultura policial implica un ejercicio de creación y transmisión práctica de conductas, por lo que es necesario dar una respuesta integral al conjunto de relaciones que determinan qué tipo de policías se obtiene luego del entrenamiento. El cambio en la cultura policial desde la formación implica no solo la selección adecuada de los aspirantes, sino también de los instructores y de los escenarios que se deben afrontar.



9. Creación de centros de investigación en criminalística

Es importante que en el presupuesto de la Policía Nacional se establezcan estrategias de asignación de recursos y se hagan inversiones en áreas estratégicas de la institución. El trabajo de la Fuerza Pública trasciende la función de aprehender a personas sospechosas y/o involucradas en situaciones de criminalidad y violencia, su campo de acción debe fortalecerse a través de la creación y funcionamiento de Centros de Investigación en Criminalística; los reportes ahí levantados, de manera técnico-científica por los peritos policiales, se constituirán en fuentes de información determinante tanto para la unidad de inteligencia policial como para uso de los fiscales competentes.

La institución policial debe destinar recursos para formar investigadores, equipar laboratorios con sus requerimientos tecnológicos, comprar permanentemente insumos químicos necesarios, cubrir los gastos a incurrirse en la ejecución de trabajos de investigación. El trabajo de criminalística incluye análisis de ADN, trabajo de la escena del crimen, análisis sobre balística forense, entre otros.

La inversión en tecnología y capacitación es una medida prioritaria para la seguridad ciudadana. Los centros de investigación criminalista y forense permitirán la tecnificación del área científica de la institución policial, su funcionamiento proporcionará información útil que, de ser usada eficientemente, aportará a la celeridad del sistema de justicia en cuanto a la resolución de casos.

10. Fortalecimiento de la Policía comunitaria

La Policía comunitaria realiza sus labores con orientación social, apoya un concepto amplio de necesidades de resguardo. Sus tareas van más allá de la función de orden y seguridad; brindan protección frente a acciones de violencia y delitos, y permiten una vida en paz tanto en la privacidad del hogar como en el ámbito público. Este es un enfoque desde el cual debería operar la institución policial, pues "no está orientado al trabajo con la comunidad" sino "en la comunidad". Es decir que, a la vez que garantiza la seguridad, asiste a la comunidad: promueve una buena convivencia social, genera mayor confianza y aporta soluciones a problemas derivados de violencias, delitos y temor (Oviedo, 2007: 74).

Los principios de Policía comunitaria (Oviedo, 2007: 72) son:

- Fortalecer la relación/integración entre Policía Nacional y comunidad mediante la identificación de prácticas institucionales y potenciación de capacidades policiales que permitan abordar, en colaboración, la solución a los problemas locales de seguridad.

- Implementar un observatorio de buenas prácticas al interior de la institución. Será un centro de generación de conocimientos con base en las necesidades del nuevo rol institucional. El observatorio promoverá el aprendizaje y capacitación al interior de la organización, y con ello, fortalecerá los procesos de cambio y mejoramiento de la institución.

Los principios de Policía comunitaria contemplan legalidad, vocación comunitaria, adaptabilidad social, participación comunitaria, respeto a los derechos humanos, ser apolíticos y, en especial, próximos a la ciudadanía. Es muy importante fortalecer la proximidad entre las expectativas de la comunidad y la operación de la Policía, al crear oficinas de comunicación que mantengan la relación con la ciudadanía y al coordinar reuniones entre las comunidades, autoridades locales y Policía para, de esta manera, estrechar los lazos de comunicación y convivencia ciudadana.

Experiencias relevantes

1
Fundación del Cuerpo de Mossos d'Esquadra / localidad: Barcelona



En el mes de noviembre de 2006, se desplegó un nuevo cuerpo policial en Barcelona: el Cuerpo de Mossos d'Esquadra (CME). Se le asignó la función de Policía ordinaria, previamente identificada con la Policía de Estado. De esta manera, la sustitución funcional del cuerpo policial tradicional derivó en la separación de la agenda local respecto de la nacional, en el sentido de problemas intracomunitarios (patrullaje, presencia uniformada, entre otros) y extracomunitarios (control del narcotráfico, protección de fronteras, entre otros).

El despliegue de tal modelo en Barcelona implicó la reconceptualización de la labor policial y un ajuste a las condiciones específicas de la realidad local. Esta reconceptualización fue apoyada políticamente desde el gobierno local y acompañada por la formulación clara de principios que fortalecían los vínculos entre Policía y sociedad.

Se formularon como principios: i) lealtad institucional; ii) subsidiariedad y complementariedad en las actuaciones de ambos cuerpos policiales (el CME y la Policía tradicional); iii) delimitación y asignación de los servicios; iv) homologación u homogeneidad; v) actuación en beneficio de la ciudadanía; vi) coordinación técnica; vii) colaboración, cooperación e información recíprocas; viii) intervención mínima obligada; ix) eficacia y eficiencia; x) racionalidad en la asignación de recursos; xi) compromiso común de integrar mejoras continuas; y xii) armonización e integración progresivas.

La experiencia del CME es más que una redistribución funcional de acciones policiales, pues se basó en la redefinición de los marcos conceptuales y metodológicos de la Policía en Barcelona. Esto se acompañó también de flexibilidad en la gestión, lo que facilitó el paso de una operación federal a la posibilidad de contar con un cuerpo policial regional. Para la consecución de estos cambios, la decisión política y el refinamiento teórico con el que se adoptó el proceso de reforma fueron fundamentales para obtener resultados positivos (Lahosa, 2007).

2
Creación de la Policía Nacional Civil de El Salvador / localidad: El Salvador



El 16 de enero de 1992, se firmó el acuerdo de paz entre el Gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN). El acuerdo incluyó la creación de una Policía Nacional Civil de El Salvador, que fue pensada como un nuevo cuerpo y modelo.

La reforma se coordinó desde el Ministerio de Seguridad Pública y tuvo como antecedente la existencia de tres cuerpos de seguridad: la Guardia Nacional, la Policía Nacional y la Policía de Hacienda, herederas de una tradición militar. Así, se separó la función policial de la militar en un contexto de posguerra. Es decir, se modificó el núcleo de los actores comprometidos en el tema de seguridad en función de un cambio empírico para el cual las doctrinas previas eran contraproducentes.

Sin embargo, por el carácter nacional de la reforma, el papel de la burocracia estatal y la voluntad política fueron definidores en el limitado progreso de la reforma policial que, en principio, prometía innovaciones en el manejo de la seguridad. Por un lado, el Ministerio de Seguridad Pública mostró poca voluntad política para llevar a cabo una efectiva reforma; por otro, desde la burocracia nacional se mantuvo un clima de desconfianza frente al nuevo cuerpo policial. Ambos factores se plasmaron en un manejo arbitrario del aparato policial y su jerarquía interna, privilegiándose la comunidad política con las autoridades por sobre las necesidades técnicas de la institución. Pese a la reconceptualización de la función policial y la creación administrativa de un nuevo ente encargado de la seguridad, la pervivencia de antiguas autoridades minimizó el cambio, pues el perfil político resultaba incompatible y los decidores políticos reinscribían a la nueva Policía en las viejas funciones y métodos que ellos visualizaban como aceptables. Progresivamente, pese a reformas, purgas y redistribución de funciones, la presencia de autoridades satisfechas con el perfil policial tradicional se expresó en la adopción de políticas compatibles con las viejas prácticas represivas, cristalizadas en el Plan Súper Mano Dura, que fue una propuesta de campaña del candidato presidencial Elías Antonio Saca.

La experiencia salvadoreña evidencia la necesidad de contar con una respuesta integral y sostenida frente a la problemática de la seguridad. Incluso la refundación del cuerpo policial, al no estar acompañada de esfuerzos concretos por cambiar la cultura policial previa (militarizada), tuvo serios cuestionamientos por parte de grupos defensores de los derechos humanos. Dada la incidencia de la voluntad política para generar cambios, es necesario pensar en mecanismos de presión que, desde la población, puedan desencadenar los apoyos políticos indispensables para el éxito de elementos de reforma como los vistos en El Salvador (Amaya, 2007).

3
Relaciones de confianza entre Policía y sociedad / localidad: Colombia



La experiencia colombiana se encuentra marcada por el "cóctel explosivo de la combinación de conflicto político-militar con narcotráfico" (Carrión, 2007). El imperativo de respuestas creativas a la realidad policial se desarrolla

en un proceso de gran incertidumbre. En este contexto, las relaciones de confianza entre la Policía y la sociedad revisten una mayor importancia pero presentan también una mayor dificultad. Las estrategias policiales recientemente adoptadas por la Policía colombiana se sustentan en la corresponsabilidad, definida como "el trabajo conjunto entre autoridades civiles, Policía y ciudadanía en general, según su rol en el Estado social de derecho" (Gómez y Bacaraldo, 2007) y dividida en dos estrategias: el programa de Depar-tamentos y Municipios Seguros (DMS) y la vigilancia comunitaria en el área urbana y rural.

El caso colombiano muestra una adecuación de la estructura gubernamental para lograr respuestas más adecuadas a la necesidad de convivencia, seguridad ciudadana y orden público en el país. Parte fundamental de tales respuestas es desechar la imagen de la Policía como único pilar responsable de tal problemática. La incorporación de nuevos actores (autoridades locales y población) en el proceso de seguridad ciudadana implica la operación coordinada del aparato burocrático para redistribuir con eficacia las funciones y recursos requeridos para concertar una respuesta conjunta y una vigilancia cruzada entre población, autoridades y Policía, y orientar una vigilancia ya no hacia la competencia o denuncia maniquea, sino hacia la cooperación frente a objetivos comunes.



Bibliografía

Textos citados

Amaya, Edgardo (2007). "Quince años de reforma policial en El Salvador: avances y desafíos". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 3. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 127-144.

Anderson, David (1999). "*Policing the Police*". *The American Prospect*, Documento electrónico: http://findarticles.com/p/articles/mi_hb3463/is_1991/ai_n8242639 [consulta: junio de 2008].

Carrión, Fernando (2007). "Reforma policial: ¿realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 5-22.

Chan, Janet (1996). "*Changing police culture*". *British Journal of Criminology*, XXXVI, 1: 109-134.

Drake, Leigh y Richard Simper (2005). "The measurement of police force efficiency: an assesment of U.K. Home Office policy". *Contemporary Economic Policy*, XXIII, 4: 465-483.

Gómez Claudia y Estela Baracaldo (2007). "La corresponsabilidad: una estrategia para la convivencia y la seguridad ciudadana en la Policía Nacional de Colombia". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 99-111.

Hanashiro, Olaya y Daniel Pontón (2006). "Elementos para una reforma policial en el Ecuador". *Boletín Ciudad Segura*, 4. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Kelling, George (1992). "Toward new images of policing: herman goldstein's problem-oriented policing". *Law & Social Inquiry*, XVII, 3: 539-559.

Lahosa, Josep (2007). "El despliegue de un cuerpo policial ex novo de obediencia regional en Barcelona y su articulación al municipio". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 147-153.

Macaulay, Fiona (2007). "Knowledge production, framing and criminal justice reform in Latin America". *Journal of Latin American Studies*, IXL, 3: 627-652.

Oviedo, Enrique (2007). "Modernización policial: el caso de Carabineros de Chile". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 71-84.

Pontón, Jenny (2008). Prólogo a: Elena Azaola. *Crimen, castigo y violencias en México*, V. Quito: FLACSO, sede Ecuador / Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.



Textos consultados

Coastes, Douglas y David Last (2005). "Police training assistance: the right kind of help". *Canadian Journal of Police and Security Services*, III, 4: 215-225.

Douglas, Sharp (2005). "Who needs theories in policing?" *The Howard Journal*, XLIV, 5: 449-459.

Fishel, Kimbra y Edwin Corr (1998). "The United Nations involvement in the Salvadorian peace process". *World Affairs*, CLX, 4: 202-212.

Forman, James (2004). "Community policing and youth as assets". *Journal of Criminal Law and Criminology*, XCV, 1: 1-49.

Glebbeek, Marie-Louise (2001). "Police reform and the peace process in Guatemala: the fifth promotion of the National Civilian Police". *Bulletin of Latin American Research*, XX, 4: 431-453.

2. Cárceles



Diagnóstico

El sistema carcelario del Ecuador atraviesa una profunda crisis que se ha consolidado progresivamente desde la década de los años noventa, debido a un fenómeno que transformó a nivel estructural la realidad penitenciaria del país: la política antidrogas que criminaliza severamente los delitos vinculados al tráfico de estupefacientes. Este hecho ha aumentado desmedidamente la población penitenciaria en la última década, exacerbando los problemas carcelarios preexistentes en el país, como la deficiente infraestructura, la ineficaz administración y gestión de recursos, las inhumanas condiciones de vida de internos e internas, y la corrupción por parte del personal penitenciario en los diferentes centros de rehabilitación social a nivel nacional (Pontón y Torres, 2007). Estos problemas han provocado que las cárceles del Ecuador no provean una adecuada rehabilitación ni ofrezcan posibilidades reales de reinserción social a la población interna, lo cual se deriva en la reincidencia delictiva y criminal, en el aumento de la violencia y en la aparición de nuevas formas de delitos desde y fuera de las cárceles (Carrión, 2006: 1). De modo que un sistema penitenciario como el ecuatoriano no es consecuente con las políticas de rehabilitación que requiere un eficiente y óptimo sistema de seguridad ciudadana.

De acuerdo con el último censo carcelario realizado en mayo de 2008, en el Ecuador existe una población de 13.532 internos e internas, de la cual el 90% son varones (12.110) y el 10% mujeres (1.422). En cuanto al distribución por edades se evidencia que las personas son bastante jóvenes, el 69% tiene 37 o menos años de edad, rango en el que se encuentra el 60% de las mujeres y el 72% de los hombres. Según este censo, el 88% de las personas privadas de libertad son ecuatorianas y el 12% restante son extrajeras, alcanzando las 1.592 personas (1.325 hombres y 267 mujeres), cuya mayoría son de origen colombiano con 984 personas (835 hombres y 149 mujeres), y luego peruano con 138 detenidos/as (111 hombres y 27 mujeres). A escala nacional, el mayor número de internos e internas se encuentran detenidos por delitos relacionados con drogas (34%), el 30% por delitos contra la propiedad, el 25% por delitos contra las personas y el 11% por delitos sexuales. No obstante, a nivel regional se presentan variaciones con respecto a las razones de encarcelamiento, así en la Sierra el 45% está detenido por delitos de estupefacientes, el 19% por delitos contra la propiedad y el 15% por delitos contra las personas; mientras en la Costa los delitos contra la propiedad alcanzan el 39%, los delitos de estupefacientes el 26% y los delitos contra las personas el 16%; por su parte, en la región Amazónica la mayoría de delitos son sexuales con el 28%, los delitos contra la propiedad son el 27% y los delitos de drogas el 19%. De igual manera, se observan diferencias entre la población masculina y femenina respecto a las principales causas de reclusión, el principal delito cometido por los primeros contra la propiedad (31,6%), luego delitos de drogas (28,8) y luego delitos contra las personas (16,6%); mientras en el caso de las mujeres el 71% está detenida por delitos de drogas, presentando una gran diferencia respecto a la siguiente causa que son los delitos contra la propiedad (13,7%), demostrando que las políticas de criminalización por estupefacientes han afectado especialmente a las mujeres (Censo, 2008).

El sistema nacional penitenciario se compone de 40 albergues para personas privada de libertad mayores de 18 años, los cuales se componen de 33 Centros de Rehabilitación Social (CRS), tres Centros de Detención Provisional (CDP) y cuatro casas de confianza. Los CRS se dividen en: 18 de varones, 16 mixtos (en los que predomina la población masculina) y cinco exclusivos de mujeres (Censo, 2008). Sin embargo, el estado de las instalaciones la mayoría de las veces es improvisado y con mínimas garantías de supervivencia en caso de motín, incendio, inundación o propagación de enfermedades; esta situación es deplorable en gran parte de las cárceles, por lo que las condiciones en que la población carcelaria cumple sus condenas atenta contra sus derechos humanos y presenta pocas oportunidades de una verdadera rehabilitación.

Debido a estos problemas, el Ecuador fue declarado en emergencia carcelaria –el 23 de junio de 2007– por el presidente de la República Rafael Correa. Desde entonces se ha puesto en marcha una serie de procesos para el mejoramiento del sistema penitenciario a través de algunas medidas gubernamentales que permiten atenuar esta realidad. Por un lado, se creó la Unidad Transitoria de Gestión Emergente para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los Centros de Rehabilitación Social, cuyo principal objetivo es la intervención emergente de la infraestructura de las cárceles que se encuentran en funcionamiento, así como el diseño arquitectónico de nuevos centros de rehabilitación social y su puesta en funcionamiento en un plazo de dos y diez años respectivamente. Por otro lado, una segunda medida importante en este sentido fue la resolución aprobada en el marco de la Asamblea Nacional Constituyente, la cual indultó a las personas detenidas por transportar sustancias estupefacientes y psicotrópicas en cantidades menores a dos kilos y que hayan cumplido al menos el 10% de la sentencia, disposición con que se liberó, en julio de 2008, a aproximadamente 1.200 personas encarceladas por este motivo. No obstante, tanto el mejoramiento de la infraestructura carcelaria como el decreto de indulto constituyen soluciones paliativas que no modifican sustancialmente el verdadero problema que acarrea la sobrecriminalización de delitos de drogas, política que tarde o temprano volverá a repletar las cárceles del país si no se contemplan verdaderos cambios de orden jurídico .

Considerando estos aspectos, a continuación se plantean algunas estrategias que apunten a la construcción de un modelo de rehabilitación social que mejore la calidad de vida de las personas encarceladas, respete sus derechos y se inserte en el contexto de la seguridad ciudadana ayudando a prevenir la reincidencia delictiva.

Objetivos

Objetivo principal

Mejorar la rehabilitación carcelaria en el Ecuador, pasando de un modelo punitivo a otro recuperativo e integral que proteja los derechos de las personas.

Objetivos específicos

- Garantizar condiciones de vida digna a las personas encarceladas.
- Promover el debido proceso de detenidos y detenidas.
- Potencializar las capacidades de quienes se encuentran en privación de libertad.

Líneas de acción

1. Protección de los derechos humanos de la población carcelaria

Aunque quienes han cometido delitos deben pagar una condena y han acumulado un historial delictivo, el Estado tiene compromisos con estas personas, ya que ellas continúan siendo ciudadanos y ciudadanas que habitan en territorio ecuatoriano y se amparan bajo la carta de los derechos humanos firmada por el mismo. En este sentido, un primer paso para generar cambios en el sistema de cárceles es brindar a las personas condiciones de vida digna, lo cual implica que el sistema de rehabilitación social garantice a cada interno e interna la satisfacción de sus necesidades indispensables (acceso a celda y cama, alimentación de calidad, implementos de higiene, servicios básicos, derecho a visitas familiares y conyugales, actividades de recreativas, entre otras);[1] así como un trato respetuoso por parte del personal penitenciario hacia las personas recluidas, para lo cual deberán existir métodos de control, evaluación y esclarecimiento de los procedimientos de operación al interior de las cárceles. En este contexto, la formulación de reglamentaciones acerca del trato de todos los internos e internas por igual puede ayudar a prevenir la corrupción, negociaciones y tratos preferenciales que se generan al interior de la cárcel, pues según el Censo de 2008, el 23% (3.041) reportó haber recibido maltrato en los centros. El respeto a los derechos humanos constituye un eje central en el tratamiento de estas personas para lograr una convivencia pacífica y justa al interior de las cárceles del país.

2. Mejoramiento del debido proceso y penas alternativas

Una de las principales fallas del sistema de seguridad actual es la entrada de personas sin sentencia a la cárcel, lo cual se debe al abuso que se ha hecho de la prisión preventiva

1 De acuerdo con el último Censo penitenciario de 2008, el 90% de la población encarcelada realiza gastos que se concentran principalmente en alimentación, cuidado personal y limpieza del lugar de habitación; lo cual en principio debe ser cubierto por el sistema penitenciario. Asimismo, el 66% califica la alimentación de los centros entre mala y muy mala.

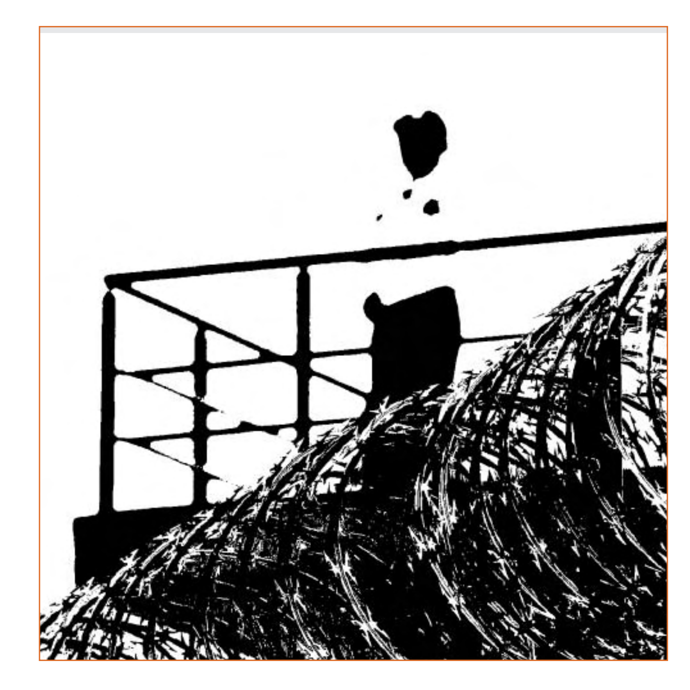
como medida para mantener detenidas a las personas procesadas, asegurando su presencia en las investigaciones de los delitos y en las audiencias de juzgamiento. Esta situación ha provocado mayor hacinamiento e ineficiencia en el sistema penitenciario, ya que el acceso a la defensa de la población privada de libertad es limitado: el 46% no tiene abogado y el 37% debe pagar por uno privado, pues las instancias estatales prestan servicios tan solo a un 9% (1.214) de la población (Censo, 2008); por tal razón, es imprescindible mejorar el acceso a la defensa de las personas detenidas a través de un servicio gratuito que cubra a toda la población sin sentencia, reduciendo el uso de la prisión preventiva como medida para evitar la impunidad. En este sentido, una forma de agilitar el trabajo de los jueces es flexibilizar las políticas punitivas y buscar cauces alternativos a la cárcel –sea a través de multas, trabajo social, arrestos domiciliarios, vigilancia electrónica, concesión de beneficios de preliberación–, dependiendo del tipo y gravedad del delito.

En este contexto, considerando que los delitos relacionados con estupefacientes son la principal causa de encarcelamiento en el Ecuador –lo cual ha sobrepoblado las cárceles y su capacidad de funcionamiento– una posible solución sería reformar los términos bajo los cuales se considera a las personas narcotraficantes, de manera que se encarcele a quienes tienen mayor relación con esta actividad ilegal en lugar de capturar, en cantidades mayores a las personas que están ligera y tangencialmente involucradas con este delito. De no ser así, el indulto decretado por el Gobierno nacional en julio de 2008 a quienes hacen de "mulas" en el negocio del narcotráfico será una medida sin trascendencia que aliviará por poco tiempo el problema de la sobrepoblación en las cárceles del país.

3. Trabajo digno al interior de los centros

El trabajo es uno de los pilares fundamentales para la rehabilitación y reinserción de las personas privadas de libertad; no obstante, el sistema penitenciario ecuatoriano no solo no provee de suficientes fuentes de empleo a la población recluida, sino que la pocas posibilidades de trabajo que brinda subestiman las capacidades de los internos e internas al ser actividades meramente mecánicas y/o domésticas por las cuales reciben pagos irrisorios que no satisfacen sus necesidades básicas y mucho menos fortalecen sus capacidades. Según el Censo de 2008, únicamente el 51% de las personas tenía trabajo, el 50% de los hombres y el 44% de las mujeres se empleó principalmente en talleres, trabajo para el centro, comida, tiendas, servicio doméstico a otros internos e internas, entre otros.

En este sentido, la creación de fuentes de trabajo digno al interior de los centros es un tema crucial en el modelo rehabilitador carcelario, un derecho al que deben acceder necesariamente todas las personas en prisión, con el objetivo de que ocupen su tiempo en actividades productivas, que las lleve a generar ingresos para su manutención y al mismo tiempo les permita acumular experiencia laboral al momento de recuperar su libertad. Por lo que es preciso que el sistema penitenciario establezca convenios con empresas e instituciones de todo tipo, las cuales puedan ofrecer trabajos de calidad a quienes se encuentren privados de libertad.



4. Apoyo a la formación académica de internos e internas

El nivel de instrucción de la población carcelaria se concentra en niveles primarios y secundarios (86%), y únicamente el 9% ha accedido a educación universitaria (Censo, 2008). Por esta razón, es muy importante que el sistema penitenciario ofrezca oportunidades de estudio a las personas que se encuentran en prisión, pues esto constituye una inversión para su futuro en cuanto a capacidades. Estudiar no solo les permite crecer intelectualmente y utilizar su tiempo de sentencia de forma productiva, sino que también les prepara para los requerimientos de reinserción social y les permite adentrarse en una gama más amplia de actividades laborales, culturales, sociales y/o de otras índoles. La educación sigue siendo un derecho de quienes están privados y privadas de libertad, es uno de los mecanismos para llevar a cabo una verdadera rehabilitación, por lo que el sistema penitenciario debe establecer convenios con colegios y especialmente con universidades que puedan proporcionar becas de estudio que apoyen y faciliten la preparación de quienes se encuentran en prisión.





5. Atención en salud física y emocional de población carcelaria

En el campo de la salud, el Gobierno actual se ha focalizado en la implantación de un sistema activo de prevención de enfermedades infectocontagiosas (tales como el VIH). Esta campaña incluye un buen componente de información preventiva para las personas encarceladas, en cuanto a los peligros de dichas enfermedades, y de un levantamiento cuidadoso de datos sobre personas infectadas, probablemente infectadas y en riesgo de serlo. Además, el proyecto incluye campañas masivas de vacunación para algunas enfermedades, mediante una coordinación con el Ministerio de Salud.

Considerando que el 68% de los internos e internas califican la atención en salud de las cárceles como mala y muy mala, a lo que se suma un 6% de personas que señalan no tener acceso a ningún tipo de servicio, una política de salud pública para las cárceles debe asignar un presupuesto para chequeos médicos anuales de los internos e internas. Este presupuesto debe prever, además, los tratamientos de las personas que hayan sido diagnosticadas con alguna enfermedad. Otra manera eficaz de garantizar la salud pública es capacitar a las personas encarceladas sobre derechos sexuales y reproductivos, tomando en cuenta el alto índice de mujeres embarazadas que existe en las cárceles.

Por otro lado, el trabajo en salud psicológica y emocional es un tema importante y necesario. Así, se debe brindar apoyo psicológico a todas las personas recluidas e incluso extender esta atención a los familiares más afectados ante el encarcelamiento. Esta situación es aún más compleja en el caso de las mujeres, pues la gran mayoría de ellas son abandonadas por sus parejas cuando ingresan a prisión dejando de ser visitadas y apoyadas por sus cónyuges (Pontón y Torres, 2007: 59). Es importante que el Estado invierta en sostener el equilibrio mental y afectivo de las personas encarceladas, de modo que esta atención les permita hacer más llevadera la vida en prisión.



6. Mejoramiento de la infraestructura carcelaria

La "humanización" de los espacios de la prisión incluye una adecuada infraestructura que garantice áreas habitables para la convivencia en prisión. No obstante, las cárceles del país tienen un promedio de cuatro metros cuadrados por individuo, lo cual contrasta con la norma exigida por los organismos internacionales de 20 metros cuadrados por persona, situación que evidencia el gran problema de infraestructura de las cárceles ecuatorianas (Censo, 2008).

Si bien la Unidad Transitoria para la Construcción y Puesta en Funcionamiento de los CRS está trabajando en el mejoramiento de los centros existentes (especialmente de los que poseen mayor población), así como en el diseño arquitectónico de nuevas cárceles que se construirán a futuro, es necesario que la readecuación y/o edificación de los espacios consideren necesidades de género, climáticas, y de clasificación de internos e internas según el delito cometido, además de contemplar ubicaciones céntricas que faciliten el contacto de las personas detenidas con su entorno familiar para fortalecer el apoyo externo. Asimismo es importante aclarar que las mejoras de la infraestructura penitenciaria deben venir de la mano de políticas que ayuden a disminuir la población carcelaria, de lo contrario, con el paso del tiempo los problemas de infraestructura y hacinamiento se repetirán.

7. Capacitación de guías y personal penitenciario

El sistema penitenciario ecuatoriano cuenta con 1.673 funcionarios y funcionarias, de los cuales el 1,55% son directivos, 19,43% profesionales, el 17,21% técnicos y administrativos, y el 61,81% son miembros de seguridad y asistentes. Estos últimos, más conocidos como guías penitenciarios son en un 86% hombres y en un 14% mujeres, quienes se distribuyen en dos turnos diarios para sus funciones, con una cobertura de vigilancia de un guía para diez internos e internas a nivel nacional, una cifra aceptada dentro de los indicadores globales según la Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS, 2005).

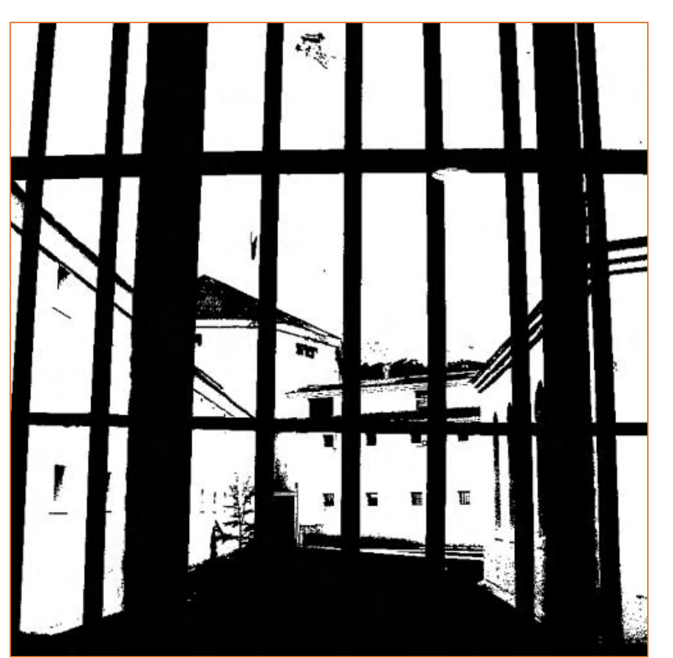
Una forma de asegurar el respeto por los derechos humanos de los internos e internas en las cárceles es brindar una formación de calidad tanto al personal administrativo como a los y las guías penitenciarios. A través de un programa de capacitaciones se debe preparar a todos los funcionarios y funcionarias en el amplio conocimiento de los derechos de las personas privadas de libertad en el marco de la seguridad ciudadana como un eje fundamental para lograr una rehabilitación social integral. Esta formación deberá estar a cargo de profesionales expertos en la temática, quienes diseñarán un pensum de estudios de acuerdo con los principales vacíos y carencias conceptuales del personal penitenciario.

8. Atención a hijos e hijas de personas encarceladas

Los hijos e hijas de la población carcelaria que viven al interior de los centros de rehabilitación social (principalmente en los femeninos) sufren doblemente las consecuencias de la criminalización de sus madres y padres al estar tan presos como ellos y tener que criarse en un ambiente opresivo que no proporciona las condiciones para que se desarrollen de manera integral.

La presencia de niños y niñas viviendo en las cárceles ha sido una constante en el Ecuador, sin embargo, este problema se agravó durante la última década a raíz del elevado número de mujeres que ingresó al sistema penitenciario por delitos vinculados con el tráfico de estupefacientes, sin que exista una política específica por parte del Sistema de Rehabilitación Social que atienda esta problemática. En este contexto, desde 2007 se han desarrollado algunos programas por parte de fundaciones y el Gobierno nacional que han permitido la salida de la población infantil de las cárceles del país. Según la Vicepresidencia de la República, hasta fines de 2008 se rescataron alrededor de 818 niños y niñas mayores de tres años que fueron reubicados en ambientes acogedores y seguros.

No obstante, aún queda mucha población infantil menor de tres años viviendo al interior de los centros a quienes es necesario atender de manera prioritaria. Para esto, una primera acción es que la DNRS incorpore dentro del presupuesto del sistema la atención a hijos e hijas de las personas encarceladas, de modo que este rubro pueda sustentar las necesidades básicas de ellos (alimentación adecuada, vestuario, servicios de salud y medicamentos, entre otros), además de la creación y/o fortalecimiento de guarderías y áreas recreativas para niños y niñas.



9. Centros de prelibertad para las personas encarceladas

Los espacios de prelibertad o casas de confianza son centros cuya existencia es frecuente en otros países y cuya función permite alivianar el difícil tránsito de la salida de la cárcel a la sociedad para las personas que han concluido su pena. Si bien el sistema penitenciario ecuatoriano cuenta actualmente con cuatro casas de confianza en el país, es necesaria la creación de estos centros en cada una de las cárceles existentes, con el propósito de apoyar eficazmente la reinserción social de quienes están por salir en libertad.

Por lo general, estos espacios tienen dos objetivos básicos: la búsqueda de empleo o alguna actividad productiva para la persona que va a salir en libertad (estudio, por ejemplo), y el monitoreo de las capacidades de la persona que ha recuperado sus derechos en la sociedad; de manera que estos lugares funcionan acogiendo al interno o interna que se encuentra en prelibertad para guiarlo en su reintegración a la sociedad.

Las casas de confianza pueden constituirse a la vez en centros de búsqueda de empleo para quienes están por salir de la cárcel y necesitan reincorporarse a través una actividad laboral que no implique el delito y la ilegalidad. El centro puede encargarse de evaluar los perfiles, habilidades e intereses de los internos e internas, y de hacer conexiones con posibles fuentes de empleo en el sector público y privado que tengan un enfoque pospenitenciario. De esta forma, el interno o la interna, al reinsertarse en el mercado laboral formal, tendrá el respaldo y la garantía del sistema penitenciario, lo cual facilitará su proceso de contratación. Incluso este centro

podría identificar las entidades, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, u otras agrupaciones sociales que estén orientadas a proveer apoyo a quienes hayan recobrado la libertad. Toda esta información puede ser publicada en una especie de guía de apoyo.

10. Censo carcelario periódico

Contar con información veraz y actualizada sobre la situación carcelaria es una necesidad clave para lograr un acertado modelo de rehabilitación social en el país. En este sentido, la realización periódica de censos carcelarios (por ejemplo, cada dos años) permitirá recopilar, analizar y difundir información oportuna sobre la situación que vive la población penitenciaria al interior de las cárceles.

Estos datos no solo permitirán un monitoreo y evaluación constante de las políticas de rehabilitación social implementadas, sino que también posibilitarán un seguimiento de la efectividad del sistema de justicia en cuanto al juzgamiento de las personas detenidas, estableciendo de este modo mecanismos de transparencia y control ciudadano sobre el funcionamiento de la rehabilitación social como uno de los ejes de la seguridad ciudadana. De este modo, es importante que los censos recojan tanto información general sobre la situación de las cárceles como información particular en cuanto a la percepción de la población en temas de respeto a sus derechos, con el objetivo de que se pueda evaluar en detalle si se está logrando implementar el modelo rehabilitador propuesto.



Experiencias relevantes

I
Políticas pospenitenciales. Eliminación de antecedentes penales / localidad: Chile



Aunque dista mucho de ser un modelo perfecto, la iniciativa chilena de la creación de un proceso mediante el cual se elimine el registro de antecedentes penales para las personas encarceladas que se sometan a un trámite jurídico, puede ser considerada como un modelo interesante de política pospenitenciaria, sobre todo, en el caso de la reinserción social y laboral de aquellas personas que estuvieron tras las rejas.

A partir del ingreso chileno en el sistema democrático, a comienzos de la década de los años noventa, se buscó, desde el sistema Judicial, un acercamiento hacia los estándares internacionales de legislación en materia de rehabilitación social (Espinoza y Martínez, 2007). De la mano de este afán de ajustamiento a normas y procedimientos internacionales, se han creado en Chile numerosas instancias que garantizan y facilitan la transparencia y adecuado desempeño del sistema Judicial, así como la creación de un nuevo *Código procesal penal* y reformas a la *Constitución política de Estado*. El espectro en el que se ha trabajado resulta ser bastante amplio, e incluye como ejes básicos: a) la eliminación de antecedentes; b) atención psicosocial; c) prestaciones asistenciales y programas culturales; y d) ejecución del programa "Hoy es mi tiempo", en el que se desarrolla un esquema de atención pospenitenciaria integral. Parte de los problemas es precisamente el amplio rango de trabajo en las políticas pospenitenciarias, lo cual genera contradicciones y procesos antagónicos. No obstante, dentro de lo que se puede denominar trabajo pospenitenciario, ha habido notables mejorías, sobre todo, con la experiencia de la eliminación de los antecedentes penales, lo cual ha traído resultados apreciables en el mercado laboral disponible para las personas que salen de los centros penitenciarios.

Uno de los argumentos que fueron tomados en cuenta para el establecimiento de un sistema que aboliera los antecedentes penales es la plena reinserción del interno o interna en la sociedad una vez que está en libertad y los pocos incentivos (o desincentivos) que encuentre para volver a generar la conducta que lo llevó a delinquir. Uno de los puntos fundamentales en este aspecto es la creación de un mecanismo que no coarte a las personas que estuvieron involucradas en delitos en la búsqueda de un medio socialmente aceptado de subsistencia económica. Tanto en Chile como en buena parte de los países sudamericanos, el requerimiento de un certificado de antecedentes penales suele ser común a la hora de pedir cualquier tipo de trabajo, y más aún para personas de escasa formación y recursos (obreros, vendedores, dependientes, por ejemplo). El caso de Chile resultaba especialmente dramático, ya que no era raro restringir la posibilidad de trabajo incluso por la procedencia geográfica dentro de la ciudad de la persona que solicitaba el empleo. Así, se creó un sistema que permitía eliminar los antecedentes penales de las personas que estuvieron en la cárcel mediante el cumplimiento de algunos requisitos, como por ejemplo la presentación del solicitante ante la instancia competente cada cierto tiempo y la constatación de que éste no haya vuelto a incidir en comportamientos delictivos.

El efecto de esta medida ha sido mixto, aunque apreciable. En primer lugar, es prudente afirmar que buena parte de las personas que han obtenido este privilegio son acusados de haber cometido delitos bastante menores, como la conducción en estado de ebriedad (54% de las solicitudes totales de eliminación de antecedentes penales), o pequeños delitos en contra de la propiedad. Del mismo modo, la mayoría de las personas que acudieron a este recurso fueron condenadas a castigos no reclusorios, como por ejemplo medidas alternativas de sanción (multas). El nivel de deserción es considerable, sobre todo en personas con permanencias mayores de tiempo en la cárcel, probablemente por reticencia a enfrentarse nuevamente con el aparato penitenciario. Por otro lado, este sistema también ha permitido guardar confidencialidad sobre las personas que han purgado penas en cárcel o sanciones por conductas delictivas, lo cual, si bien no permite una estimación real de la magnitud del éxito del programa a escala laboral o legal, sí genera un proceso de estabilidad y de empuje hacia la posibilidad de encontrar un trabajo para personas que, tradicionalmente, han visto a la obtención de empleo como uno de los problemas más agudos dentro de la reinserción social poscárcel.

2
Tegel: una cárcel de producción y reinserción social / localidad: Berlín, Alemania



Tegel es un distrito (Bezirk) al norte de la ciudad de Berlín, que pertenecía previamente a la administración occidental. Situado en la parte más septentrional, Tegel posee un puerto que catapulta buena parte de las embarcaciones que navegan por las aguas berlinesas y del este de Alemania, y un castillo que genera divisas turísticas. Este distrito es, además, el lugar donde se aloja la prisión más grande de Alemania para varones adultos mayores (1.660 internos, 32% de los cuales son extranjeros) y la más antigua. La *Justizvollzugsanstalt Tegel* (administración de justicia de Tegel) fue fundada en el año 1898. Hoy en día la prisión de Tegel es uno de los más admirables casos de administración penitenciaria. Sus instalaciones, que se asemejan a los complejos habitacionales berlineses para la clase media, incluyen jardines y canchas deportivas, además de varias instalaciones de vigilancia, socialización, talleres, bibliotecas y administración. No obstante, uno de los puntos más notables al respecto es la política de rehabilitación pospenitenciaria que maneja la cárcel misma, basada en la ley alemana.

Uno de los mandatos del código penal que rige en el país europeo es la obligación que tienen los presos para trabajar, lo que habla de la idea que se tiene de rehabilitación en el país, con base en el trabajo sostenido y en la valoración del esfuerzo mental y físico como medio de salida hacia un estado mejor. Así, la cárcel de Tegel es uno de los centros alemanes que siguen las normativas usuales de administración penitenciaria, pero con niveles sobresalientes de producción y de reinserción. Si bien es cierto que no se tiene un número certero de los internos que posteriormente encuentran trabajo en la sociedad abierta, lo que es un hecho es que muy pocos de ellos reinciden y regresan a la cárcel berlinesa. Los que lo hacen es, por lo general, por eventos asociados a adicción de drogas (aunque la penitenciaría tiene un centro de rehabilitación de narcóticos).

El éxito de la penitenciaría de Tegel se da, entre otras cosas, por la diversificación del trabajo, que se divide en cuatro ejes básicos: *maschinenhalle* (cuarto de máquinas); *montage* (montaje); *ausbildung* (formación, educación preparatoria) y *zuschnitt* (aserradero). Los internos pueden elegir cualquiera de las cuatro opciones, desarrollando un trabajo constante a manera de microempresa, y que tiene como finalidad redimir al individuo mediante el esfuerzo laboral además de crear un mecanismo sustentable para ganar dinero. De hecho, cada interno recibe un salario mensual. Por otro lado, el trabajo en la parte de formación o aprendizaje también tiene que ver con la capacitación elemental de los internos, todo esto, en mira de una reinserción positiva mediante la posesión de capacidades que podrán brindar más ventajas al interno para encontrar trabajo. Del mismo modo, la comercialización de estos productos proporciona al interno un apoyo emocional fuerte y una identificación con su propio trabajo.

Con respecto a las políticas de prelibertad, en la cárcel de Tegel se maneja un sistema que tiende a parecerse al de las casas de confianza ecuatorianas en las que un interno o interna que está a punto de salir a la sociedad y recuperar sus derechos civiles debe aparecer continuamente en la cárcel para reportarse y realizar, todavía, ciertas actividades complementarias y obligatorias como el trabajo o búsqueda obligatoria de empleo. De igual forma, en Tegel estas actividades se complementan mediante el diálogo frecuente entre el exterior y el interior, sobre todo en la página web de la cárcel, que posee un foro/chat para hablar con los internos, si ellos lo desean, durante una hora y media. Además cuentan con una publicación electrónica que les permite publicar sus escritos en línea.

3
Privatización del sistema carcelario / localidad: Estados Unidos[2]



Una experiencia que prioriza la inversión del capital privado en los sistemas carcelarios como alternativa de solución, y que se contradice con la generación de calidad de vida humana en estos centros, es lo sucedido en países como Estados Unidos, Escocia, Inglaterra, Puerto Rico, Australia, Canadá, entre otros.

El caso más representativo de privatización carcelaria es el de Estados Unidos, que persigue los siguientes objetivos: reducir costos estatales, niveles de hacinamiento y de reincidencia, así como aumentar la rehabilitación y mejorar las condiciones de vida de reclusos y reclusas. Sin embargo, los resultados muestran que estos no se han logrado cumplir en su totalidad y, en muchos casos, se ponen en duda sus beneficios. Diversos estudios muestran que el ahorro estatal ha sido poco significativo debido a que no se han logrado reducir las escalas de reincidencia. Por otro lado, la instalación de programas de trabajo ha abierto un fuerte debate sobre la mejoría de las condiciones de vida al interior de las cárceles (debido a las malas condiciones salariales y la falta de derechos laborales).

Las ventajas que planteaba este modelo eran la disminución del gasto estatal y el mejoramiento de los programas de rehabilitación y reinserción social; no obstante, los resultados han puesto en duda los beneficios considerados inicialmente, ya que se estima que el costo por persona encarcelada es mayor que en el modelo público y no se aseguran menores niveles de reincidencia.

2 Manuel Dammert Guardia, 2006.

Bibliografía

Textos citados

Carrión, Fernando (2006). "La recurrente crisis carcelaria en el Ecuador". *Boletín Ciudad Segura*, 1. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 1.

Dammert Guardia, Manuel (2006). "Privatización del sistema carcelario". *Boletín Ciudad Segura*, 1. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 3.

Dirección Nacional de Rehabilitación Social (DNRS). "El sistema penitenciario ecuatoriano en cifras (2005)". *Boletín Estadístico 2004-2005*.

Espinoza, Olga y Fernando Martínez (2007). "Políticas de reinserción post penitenciaria. Eliminación de antecedentes penales en Chile". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 1. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 117-134.

Pontón y Torres (2007). "Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 1. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 55-73.

SP Investigación y Estudios (2008). "Resultados del *Censo social y demográfico penitenciario del Ecuador*". Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, julio, inédito.

Textos consultados

El Comercio (2008). "En la cárcel de Tegel los presos tienen empleo y reciben salario". Quito, 2 de marzo.

Martínez, Mercado (2006). "Volver a confiar. Guía de apoyo post-penitenciario". Santiago de Chile: Universidad de Chile. Documento electrónico:
http://www.cesc.uchile.cl/manual%20pdf%20final.pdf

Núñez Vega, Jorge (2006). "La crisis del sistema penitenciario en Ecuador". *Boletín Ciudad Segura*, 1. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 7.
[consulta: junio de 2008].

Revista Vistazo (2008). "Cárceles de la muerte". Quito, 10 de julio de 2008. Documento electrónico:
http://www.vistazo.com/webpages/edicionanterior.php?edicion=927&sID=2&ID=469
[consulta: julio de 2008].

Página web consultada

Planet Tegel (2006).
http://www.planet-tegel.de/planet_tegel_dt/pages/home.html
[consulta: junio de 2008].

3. Sistema Judicial



Diagnóstico

Frente a una escalada de crimen y violencia en el Ecuador y en América Latina, queda por analizar el vínculo entre Justicia y delincuencia, es decir, la función de la Justicia en la prevención y el control de estos fenómenos. El sistema de Justicia en el Ecuador ha demostrado ser uno de los menos productivos a escala latinoamericana, con una de las tasas de respuesta (a las denuncias) más bajas de la región. Por esto, actualmente se encuentra bajo la aplicación de una reforma procesal penal, la cual consiste en reformar los procesos penales, reorganizar las instancias judiciales e insertar métodos de descongestión (Simon, 2006). Pese a que los objetivos puntuales de la reforma no contemplaban afrontar la inseguridad ciudadana, una mayor agilidad y efectividad en el sistema aportaría a la persecución penal y a generar una mayor confiabilidad en el sistema por parte de la ciudadanía; esto, a su vez, sería una contribución a la seguridad ciudadana.

En el año 2000 se publicó el *Código de procedimiento penal*, en tanto que el Sistema Acusatorio se puso en vigencia en junio de 2001: en este sistema, el Ministerio Público realiza las investigaciones, los jueces penales se convierten en garantes del respeto a los derechos humanos y los tribunales penales deciden la culpabilidad o inocencia del acusado. Con estos cambios, se busca que la Justicia sea independiente, imparcial y que descentralice sus funciones para que no haya abusos de poder. Se implantaron, además, los juicios orales para que el juzgamiento sea inmediato y para que exista mayor publicidad y control social, evitando el abuso, la corrupción y la impunidad por parte de los jueces. Este sistema ha presentado ventajas en comparación con el anterior, especialmente en cuanto a rapidez. Las reformas emprendidas han permitido agilitar los tiempos de duración de los procedimientos penales, reduciéndolos de 600 ó 700 días a 268 (Simon, 2006). Pese a ciertos cambios positivos, quedan todavía deficiencias por resolver respecto al nivel de respuesta y la legitimidad del sistema de Justicia frente a la ciudadanía, frente al tipo de delitos que el Estado persigue, juzga y sentencia, y frente al derecho universal del acceso a la Justicia por parte de todas las personas.





En principio, la Justicia cumple tres funciones en relación con la seguridad ciudadana: impide que los conflictos privados se resuelvan a nivel privado y a través de la venganza; sirve de mediador en la persecución que el Estado hace al delito; y se convierte en un medio de reparación de violencia, crimen y delito (Simon, 2006). Las políticas que se han aplicado para manejar la conflictividad social se apegan más a la represión; sin embargo, es el sistema de Justicia y los instrumentos carcelarios y policiales los que han sido criticados por su poco éxito ante las crecientes tasas delictivas y criminales. Usualmente las propuestas legales y judiciales que ofrecen los políticos en sus campañas terminan siendo inaplicables y generan pocos cambios en las tendencias delictivas. Esto sucede, en parte, porque el sistema Judicial tiene que ser reformado conjuntamente con las otras instancias (carcelarias y policiales) de seguridad en los ámbitos preventivos de control y judicialización. Así también el diseño de políticas de seguridad ciudadana depende de cambios en el sistema de Justicia, que apunten a una mayor democratización y acceso a la misma.

En el mismo ámbito de la seguridad ciudadana, se deben considerar dos aspectos contradictorios en el sistema de Justicia: por un lado, la respuesta de este sistema a las denuncias que se reciben (baja productividad) y por otro, la sensación de inseguridad que socialmente vive la población, pues la gente demanda cotidianamente más seguridad tanto en los medios de comunicación como en la institución policial, y en muy raras oportunidades orientan sus requerimientos al sistema de Justicia. Los jueces son "figuras lejanas que hablan un lenguaje extraño y sus decisiones son incomprensibles" (Pérez Perdomo, en: Simon, 2006: 5).

El sistema de Justicia debe establecer puentes que lo acerquen a la sociedad para la cual trabaja: no basta con ofrecimientos de mayor productividad formulados en tiempos de plebiscitos, pues estos son revertidos en la realidad de los hechos, ya que los cambios anunciados en campaña electoral no se logran, lo cual genera desencanto y baja credibilidad en jueces y juezas. Se debe considerar que "los problemas de la criminalidad tienen fuentes que no se pueden tratar por medio de leyes y de jueces exclusivamente" (Simon, 2006: 5). Hay varios caminos que podrían aportar en la relación de la Justicia con la comunidad; por tal razón, aquí presentamos algunas líneas estratégicas de acción orientadas a este fin.

Objetivos

Objetivo principal

Establecer un sistema Judicial eficiente que responda a las necesidades de la ciudadanía y desempeñe su labor de mediador en los conflictos sociales.

Objetivos específicos

- Recuperar la legitimidad institucional mediante la generación de respuestas rápidas y satisfactorias ante las demandas formuladas al sistema de Justicia.

- Fomentar la capacidad de denunciar en la ciudadanía y reducir la intervención de la justicia privada, sea por mano propia o porque la violencia se convierte en un mecanismo de reducción de conflictos.

Líneas de acción

1. Modernizar y actualizar el Código penal

Frente a hechos y percepciones de inseguridad, "las demandas de la población se han dirigido hacia dos ámbitos concretos y sensibles de la Justicia penal: hacia el procedimiento penal y hacia el derecho penal" (Carrión, 2006: 1). Ante esto, el Gobierno y la Fiscalía deben generar acciones que no sean de corte populista, concentradas en despedir a fiscales definidos como corruptos y, menos, en promover el incremento de penas y el juzgamiento penal de menores de edad; situación que conduce al mayor hacinamiento en las cárceles.

Para ello, una eficiente forma de modernización es el replanteamiento del *Código penal*, eliminando los delitos menos trascendentales e incluyendo delitos nuevos y actuales. Esto permitirá que los jueces no se ocupen de casos irrelevantes y se focalicen en los delitos más peligrosos y en los más comunes. Además, se debe fomentar el establecimiento de penas alternas a la prisión que actualmente es vista como primera sanción para castigar hechos delictivos. La prisión preventiva es un recurso a ser utilizado para casos excepcionales, según lo determine la ley y la Justicia.

2. Promocionar un modelo de Justicia restaurativo

Debido a que las políticas de represión y castigo que hasta el momento han sido aplicadas para solucionar conflictos sociales no han podido reducir los niveles de delincuencia y violencia, es tiempo de contemplar otros modelos de resolución de conflictos en los que el objetivo no se limite al castigo del victimario, sino que se concentre en el restablecimiento de los nexos sociales en un marco más integral. De esta forma, tanto la víctima y el victimario participan en la resolución del conflicto al aportar con su propia perspectiva y al buscar posibilidades para repararlo en el futuro, en lugar de castigar por el pasado, como suele hacer el sistema Judicial. De esta manera, se puede fortalecer el aspecto rehabilitador de los victimarios y victimarias.

La Justicia debe lograr que tanto la víctima, el victimario y la comunidad participen en la búsqueda de soluciones; se debe abordar el conflicto desde el factor humano de las par-

tes, permitiendo que el victimario acepte la culpabilidad y enmiende lo dañado, y le devuelva a la víctima la seguridad y la confianza. Así se puede lograr la reconciliación de las partes y el fortalecimiento del sentido de comunidad:

> El desafío es superar la lógica del castigo pasando a una lectura relacional del fenómeno criminal, entendido primariamente como un conflicto que provoca la ruptura de expectativas sociales simbólicamente compartidas (Ceretti, en: Mendaña y Salgado, 2008).

Es pertinente puntualizar que el modelo de Justicia reparativa se lo debe aplicar en estricto apego al derecho, pues son las juezas y jueces pertinentes quienes definen la gravedad del delito y la idoneidad para optar por este camino. Los delitos menores pueden ser objeto de reparación mientras que los de mayor severidad deben someterse al procedimiento judicial respectivo.

3. Desarrollar la relación entre derecho penal y procedimientos penales

Según Simon,

> la manera en que el Ministerio Público procesa las denuncias es uno de los temas de mayor preocupación, ya que en la práctica existe una muy baja respuesta a las denuncias que recibe. De las denuncias recibidas en 2005, un total de 120.291 se encontraban en la fase de indagación, es decir 67,35 %. Este es un porcentaje similar a los años anteriores: 69,41% en 2004; 71,51% en 2003, y 65,68% en 2002 (2006: 6).

Ante esto, es importante reducir la visión de la gran variedad de delitos que existen actualmente a los más relevantes a través del derecho penal mínimo (Simon, 2006), y facilitar que los procesos penales cuenten con una diversidad de respuestas a la pequeña porción de casos reconocidos por el sistema Judicial.

El sistema de Justicia se nutre de la información provista por el cuerpo de investigación que da soporte a su trabajo; por ello, es importante designar recursos a la unidad de inteligencia que trabaja en los procesos de investigación criminal como apoyo al trabajo de los jueces competentes. Solo un equipo de investigadores eficientes estará en capacidad de identificar las estructuras delictivas que amparan a detractores y detractoras de la Justicia a través de la conformación de bandas delincuenciales, organizaciones que cuentan con alto poder e influencia en ciertos sectores de la ciudad y que intentan ser obviadas ante la fuerza policial y, por ende, ante la Justicia.

La información generada por investigadores e investigadoras criminalistas debe fluir ágilmente al servicio de Justicia, para que la capacidad de gestión de juezas y jueces titulares de cada caso responda con la misma celeridad.

4. Tratamiento judicial diferenciado a jóvenes menores de 18 años

Poner de manifiesto la palabra "menores" con la palabra "delincuentes", encierra cuestiones complicadas. La expresión "menores delincuentes" es una categoría creada y construida a través de complejos procesos de criminalización característicos de formas delincuenciales ejercidas por personas adultas, cuyas conductas responden a procesos profundamente vinculados a contextos socio-históricos y económicos particulares, los cuales han influenciado en sus comportamientos.



El calificativo "criminal" asignado a una persona conlleva una fuerte carga de estigmatización, por lo que revisar esta categoría asignada a menores de edad no equivale a negar la existencia de criminalidad, pero sí significa que los victimarios y victimarias menores de 18 años de edad no puedan ser juzgados ni sentenciados como adultos. Ellos y ellas deben recibir tratamientos de rehabilitación social, con apoyo emocional y psicológico, y con oportunidades de educación durante su estancia en el reformatorio. Estos menores, al no tener oportunidades de reinserción social, usualmente salen de la cárcel y se encuentran sin opciones de supervivencia; por lo tanto, reinciden en la actividad delictiva y criminal.

En el contexto de seguridad ciudadana, se debe evitar que la delincuencia infanto-juvenil de determinados sectores sea manipulada con el fin de provocar reacciones sociales y estados de opinión pública sobre peligro y seguridad generados por menores de edad. Acciones de este tipo buscan reducir la mayoría de edad penal de los detractores de la Justicia, amparados en criterios y contextos de criminalización propios de procesos de juzgamiento de personas adultas que no consideran la existencia de formas de rehabilitación social propias para cada grupo etario.

5. Mejorar la capacidad de respuesta del Ministerio Público

Uno de los principales problemas del sistema de Justicia actual es el bajo nivel de respuesta que tiene frente a las denuncias (solo 2,61% denuncias fueron respondidas en 2005). El nivel de procesamiento de denuncias es bastante bajo mientras que el nivel de denuncias rechazadas, bastante alto. Si bien es correcto llevar a juicio un número mínimo de casos, el sistema procesal debe resolver el resto de denuncias a través de mecanismos diversos como las conversiones o los juicios abreviados. Se debe tomar en cuenta que los casos que mayor atención reciben por parte del sistema de Justicia son los vinculados al consumo y tráfico de narcóticos –pese a que representan solo el 0,85% de las denuncias que llegan al Ministerio Público–, mientras que los que menos atención reciben son los delitos contra la propiedad, los cuales son los más denunciados, con un 61%.

En este sentido, es indispensable que mejore la capacidad de respuesta a las denuncias del público porque esto contribuirá a apaciguar la percepción de inseguridad y fomentará en la ciudadanía la voluntad de denunciar; es necesario también que mejore la coordinación entre la Policía y el Ministerio Público, y que la investigación que se lleva a cabo previo al juicio posea coherencia y cumpla con los requerimientos del Ministerio Público para que tenga validez, calidad y se agilite el procesamiento de denuncias y el nivel de respuestas.

6. Consolidar la labor eficiente de la Defensoría Pública Nacional

Esta Defensoría podría apoyar y articular los esfuerzos de los 31 defensores públicos existentes con las organizaciones civiles y facultades de Derecho que han acogido esta responsabilidad (Simon, 2006). Esta unidad tiene la responsabilidad de proveer servicios de buena calidad a quienes necesiten ser juzgados pero no puedan costear los servicios de un abogado o abogada, de forma que se les conceda el derecho de acceder a la Justicia y ser debidamente sentenciados.

La cantidad de procesos judiciales que ingresan a la Defensoría Pública Nacional no podrán ser procesados ágilmente si esta institución no busca apoyo operativo en otras organizaciones. Es importante reconocer la labor judicial que pueden ejercer estudiantes de Jurisprudencia inmediatos a profesionalizarse, las distintas ONG que trabajan con expertos y expertas en Derecho, en libre ejercicio y con disposición a realizar defensa pública, y todos quienes pueden articularse en una estructura de profesionales adscritos a la Defensoría Pública Nacional, con el objetivo de prestar sus servicios a fin de descongestionar la acumulación de casos sin ser procesados por la falta de defensores públicos.

7. Calidad de los servicios de Justicia vía atención primaria en el ámbito judicial

Esta línea estratégica de acción se enfoca en mejorar el acceso a la Justicia de las víctimas y en aumentar las posibilidades de recibir respuestas satisfactorias ante sus demandas y necesidades, sin que intervengan los órganos jurisdiccionales.

La atención primaria provee respuestas a las demandas y necesidades de las víctimas de una forma más interdisciplinaria, de mejor calidad y en varios niveles: en el primero, está la difusión y promoción de derechos y el asesoramiento y asistencia en procesos de demanda y recepción de denuncias; en un segundo nivel, se provee protección y atención inmediata en casos violentos; y en tercer nivel, se ofrecen soluciones tempranas al caso o se lo presenta a un fiscal para que comience el juicio con prontitud.

Para efectivizar esta política, es necesario proveer centros de atención en las distintas partes del país y las ciudades, quizá con mayor énfasis en los sectores donde las personas tengan menor acceso a las centrales de Justicia. El personal de estos centros debe estar debidamente capacitado e incluso debe dar la importancia del caso y asesorar con vehemencia en temas poco denunciados como la violencia de género. Estas medidas ayudarán a generar más confianza en el sistema de Justicia.

¡JUSTICIA, NO IMPUNIDAD!

Una medida de esta naturaleza requiere integrar profesionales de varias disciplinas, conocedores de temas de derechos y capaces de estructurar estrategias interdisciplinarias que orienten el manejo de conflictos a vías de atención primaria antes descritas. Además, acciones de este tipo no pueden materializarse sin los recursos económicos necesarios, los mismos que deben ser financiados por el sistema de Justicia central o por medios alternativos que tengan interés en reducir los índices de inseguridad de las ciudades.

8. Impulsar los espacios y funciones de mediación de la Justicia

Para nuestro interés, entenderemos como mediación:

> un sistema de solución colaborativa de conflictos, mediante la cual las partes intentan resolver sus diferencias por sí mismas, con la ayuda de un tercero imparcial que actúa como conductor, ofreciendo un espacio protegido a las partes para encontrar una solución que sea satisfactoria para ambas (*Restrorative Justice*, 1996).

Es necesario construir e instalar mecanismos de conciliación y resolución de conflictos como los centros de mediación, consejería y manejo de conflictos ante los cuales puedan acercarse libremente las personas inmersas en situaciones de litigio. Se puede crear una oficina de recepción de quejas que permita a los ciudadanos y ciudadanas ingresar sus denuncias a fin de ser esclarecidas bajo procedimientos reconocidos por la instancia judicial sin llegar, necesariamente, a procesos judiciales formalmente establecidos.

En el ámbito de la seguridad ciudadana, la mediación es una alternativa de atención directa a las personas inmersas en situaciones de conflicto, que incorpora a la víctima y ofensor en la reparación del delito mediante una activa participación de ambos. De esta forma, la mediación surge como una alternativa social que brinda la oportunidad al infractor o infractora para solucionar el conflicto surgido ante la comunidad, además de resolver ágilmente los problemas generados a la víctima a través de una participación activa y voluntaria entre ambos actores.

Esta medida considera imparcial a la tercera persona de la mediación, es decir, como sujeto con conocimiento de derecho que actuará amparado en las normas y procedimientos establecidos en los códigos de Justicia rectores en el país; asimismo, él o ella ejercerá este rol por su libre voluntad y con el compromiso de asumir la responsabilidad sobre sus resoluciones.

9. Implantar sistemas transparentes y eficientes de intercambio de información interinstitucional

Al momento de citar sistemas transparentes y eficientes de intercambio de información interinstitucional se debe prestar particular atención a la Policía Judicial como primera fuente. Esta institución es la puerta principal para iniciar procesos judiciales, sin embargo, su sistema de registro de denuncias no aporta con la agilidad que podría hacerlo. Los y las profesionales que trabajan en esta dependencia deben ser capacitados en sistemas de investigación criminal, donde adquieran herramientas cognoscitivas propias de su trabajo que les permita mayor agudeza en la recepción de denuncias, con el fin de abstraer la mayor cantidad de datos formulados por las víctimas al momento de realizar la denuncia, información que será archivada hasta el momento de su oportuno uso.

La eficiencia de estos archivos de datos dependerá del mecanismo a través del cual se los utilice, son fundamentos que se deben ingresar a sistemas informáticos que puedan complementarse y enriquecerse con la información provista por las otras instituciones actoras del sistema de Justicia.

La Función Judicial, Ministerio Público, Registro Civil, Registro de la Propiedad, Policía Judicial y centros de rehabilitación tienen elementos informativos que deben fluir fácil y transparentemente. Para esto, se puede reforzar la organización de reuniones interinstitucionales constantes para compartir información y conversar sobre mecanismos que mejoren su flujo e intercambio de fundamentos, para en un segundo momento dar paso a la creación de bases de datos en las cuales se cruce información de las instituciones involucradas, ya que son fuentes que generan insumos a ser procesados por el sistema de Justicia integrado.



10. Capacitar a operadores y operadoras de Justicia

La capacitación a las personas que operan la Justicia debe, según Núñez (2006), entender al "crimen" como un fenómeno inscrito en procesos más amplios de marginación y exclusión social [que no necesita] de un sistema penal gigantesco: la represión genera más violencia porque las instituciones operan con lógicas de persecución que no brindan ninguna salida individual o colectiva a las personas que infringen la ley (Núñez, 2006: 9).

Los jueces, abogados y fiscales deben ser capacitados sobre los nuevos procedimientos de los juicios orales (que son lentamente integrados al sistema de Justicia actual) así como de la Justicia reparativa y las otras reformas y políticas que se apliquen a favor de la seguridad ciudadana. Todos los operadores deben contar con material impreso que les asista en sus procedimientos diarios.

Además se deberá atender temas de prevención de la violencia y el fortalecimiento de los derechos civiles, políticos y culturales de la gente, ya que el fin último es la construcción de una sociedad democrática.

Si bien las medidas de este tipo se deben realizar con los actuales profesionales del Derecho, es necesario poner énfasis en la carrera judicial como tal. Es importante que todas las escuelas de Derecho modernicen sus contenidos y sus formas de enseñanza. Quienes estudian esta disciplina ejercen su carrera según la escuela a la que pertenecen, razón por la cual es ilusorio demandar mayores innovaciones en el procedimiento judicial aplicado por juristas formados bajo cánones actualmente desactualizados. Por esto, se vuelve imprescindible la actualización constante de los y las potenciales profesionales del Derecho.



Experiencias relevantes

1
Iniciativas de reforma en la legislación procesal penal / localidad: Argentina



La comisión asesora para la reforma de la legislación procesal penal fundada en el ámbito del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina en febrero de 2007 tiene por objetivo elaborar un anteproyecto de *Código procesal penal* de la nación y un anteproyecto de la *Ley de organización judicial* que permita la implementación del nuevo sistema de enjuiciamiento en material penal, y además, proponer reformas a la *Ley orgánica del Ministerio Público.*

Adicionalmente se ha implementado en la provincia de Buenos Aires el *Programa de fortalecimiento del sistema acusatorio en la Justicia penal*, cuyo objetivo inmediato es la introducción de un nuevo procedimiento para oralizar la resolución de los casos de flagrancia. Este programa fue objeto de una prueba piloto en Mar del Plata y, debido a su éxito en cuanto a generar mayor efectividad y eficiencia en 2006, se extendió a los departamentos judiciales de San Martín y Zárate-Campana (Binder, 2006).

2
Modelo de gestión de la Justicia penal / localidad: Cuenca, Ecuador



Desde 2006, el Ministerio Público, la Función Judicial, la Defensoría Pública y los servicios de atención gratuita han intentado incrementar la productividad del sistema procesal penal en Cuenca, al mejorar la calidad de res-

puestas que se proveen a las demandas de la ciudadanía y al aumentar el número de respuestas. Desde 2003, se han implementado audiencias de control de flagrancia, lo cual ha permitido que se aumente el número de causas resueltas con medidas alternativas a la cárcel; también se empezó a trabajar con la *Unidad de asistencia primaria del Ministerio Público*, la cual se encargaba de depurar los casos y pasar a los fiscales solo aquellos que podían ser investigados, generando así rapidez y eficacia en el sistema. Con estas experiencias, en 2006 se implantó el modelo de gestión de la Justicia penal, elaborando sistemas de intercambio de información entre la Función Judicial, el Ministerio Público, el Registro Civil, el Registro de la Propiedad, la Policía Judicial y los centros de rehabilitación; este modelo ofrece capacitación al 100% de los operadores y operadoras de Justicia sobre soluciones alternativas en los juicios orales, en las prácticas de prueba y en los procedimientos penales; además, capacita a profesores sobre la metodología de litigación oral, fortaleciendo el Ministerio Público del Azuay y creando una oficina de coordinación y registro de audiencias entre la Función Judicial y el Ministerio Público, con el propósito de que aumente el número de audiencias para que sean monitoreadas. Finalmente se han aplicado medidas coordinadas entre el defensor público y los servicios legales gratuitos para que quienes no puedan pagar por un abogado o abogada, accedan a la Justicia democráticamente. Este modelo de gestión ha incrementado la percepción de confianza y credibilidad en la población cuencana a un 68%, convirtiendo a la Justicia en la segunda institución más confiable, después de la Iglesia.

3
Reformas en el sistema Judicial de Chile / localidad: Chile



En el año 2000, Chile empezó su reforma en el sistema Judicial proponiendo un nuevo modelo de gestión. Para esto, se implementó el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública y se les asignó sistemas de organización y administración diferenciados. Debido a que estas instancias eran completamente nuevas, hubo flexibilidad y libertad en su diseño. El planteamiento organizacional de los tribunales permitió que se desplazaran en su territorio jurisdiccional, lo cual mejoró el acceso a la Justicia. También se implementaron administradores profesionales, encargados de distribuir los recursos humanos y gestionar los recursos del tribunal. Actualmente distribuyen y preparan la agenda de los jueces, absorbiendo gran parte del trabajo administrativo y agilitando el proceso del juicio penal. Otro factor que explica el éxito de esta reforma es que su implementación ha sido gradual; comenzó en 2000 y en 2005 rigió en la Región Metropolitana de Santiago, que era la última región por cubrir en el territorio chileno. Esto ha permitido que el Estado asigne el presupuesto de acuerdo con las situaciones que se presentan, mientras adquieren experiencia y mejoran los servicios en las zonas más difíciles.

La reforma del sistema procesal en Chile ha provocado varios logros positivos. Debido a la agilidad del sistema organizacional, este modelo ha incrementado la capacidad de respuesta anual. Antes de iniciar la reforma, se calculó electrónicamente que el sistema resolvería un 89% de los casos ingresados en un año. Sobre esta cifra se asignaron los recursos económicos, materiales y humanos necesarios para emprender la reforma. Después de ocho años de funcionamiento, Chile atiende el 89% de los casos o más, y es capaz, incluso, de incentivar un mayor número de denuncias. Es indiscutible el éxito de esta reforma tras haber producido una considerable disminución en el tiempo que duran los trámites de denuncias (actualmente se demoran de un 40% a un 60% menos que en el antiguo sistema). Chile, en relación con otros países latinoamericanos, hace un uso relativamente mayor de las soluciones alternativas, intentando depender menos de la pena carcelaria. Estas medidas han logrado formular un sistema de Justicia con una alta capacidad de respuesta, tiempos de duración reducidos y destrezas en cuanto a la organización rápida de audiencias de juicios.

Bibliografía

Textos citados

Binder, Alberto (2008). "La política judicial de la democracia argentina. Vaivenes de la reforma judicial". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 3. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 48-66.

Carrión, Fernando (2006). "Derecho a la Justicia". *Boletín Ciudad Segura*, 6. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 1.

Mendaña, Ricardo y Alicia Salgado (2008). "El Ministerio Público y "atención primaria" de la conflictividad penal". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 3. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 21-32.

Núñez Vega, Jorge (2006). "La reforma del Estado en materia penal: una política inconclusa". *Boletín Ciudad Segura*, 6. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 9.

Simon Campaña, Farit (2006). "Administración de Justicia y seguridad ciudadana: la ley del más débil". *Boletín Ciudad Segura*, 6. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Textos consultados

Amich, Cristina (2007). "La evolución de la legislación sobre menores de edad delincuentes en la dictadura militar brasileña". Documento electrónico: http://www.umanizales.edu.co/revistacinde/vol5/articulo%2005.pdf [consulta: marzo de 2009].

Duce, Mauricio (2008). "La reforma procesal penal en Chile: logros y desafíos, período 2000-2007". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 3. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 48-66.

Finochietti, María Dolores (2008). "Mediación, conciliación y sistema Penal". *Revista Pensamiento Penal. Cuadernos de Derecho Penal del Instituto de Derecho Penal del Colegio de Abogados de Nequén*. Cuaderno 1. Documento de trabajo, versión electrónica: http://www.pensamientopenal.com.ar/neuquen.php [consulta: marzo de 2009].

Vargas Viancos, Juan Enrique (2008). "La nueva generación de reformas procesales penales en Latinoamérica". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 3. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 33-47.

Páginas web citadas

Departamento de Asistencia Jurídica, Ministerio de Justicia, Chile (2007). "Sistematización de experiencias de mediación penal". *Restrorative Justice Online* http://www.justiciarestaurativa.org/news/sistematizacion/ [consulta: marzo de 2009].

Páginas web consultadas

Centro de Justicia de las Américas (2003) http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais3.php?idioma=espanol&pais=ECUADOR&tipreport=REPORTE3&seccion=DEPUBNAC [consulta: marzo de 2009].

El Mercurio (s/f). "Exigen cumplir el derecho a la defensa" http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=fzuyEtT&codigo=LBXIvU6J0a&nuevo_mes=07&nuevo_ano=2005&dias=29&noticias=2005-07-29 [consulta: marzo de 2009].

El Telégrafo. Naranjo, Juan Carlos (2009). "La defensoría pública ratifica trabajo con los abogados" http://www.telegrafo.com.ec/policiales/noticia/archive/policiales/2009/01/26/Defensor_ED00_a-P_FA00_blica-ratifica-trabajo-con-los-abogados.aspx [consulta: marzo de 2009].

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la República del Ecuador, Defensoría Pública http://www.defensoriapublica.gov.ec/contact.aspx



4. Municipio y políticas locales



Diagnóstico

Debido a la presencia de la violencia y delincuencia en las ciudades del país y a una demanda insatisfecha de seguridad por parte del Gobierno central, a partir del año 2000, algunas municipalidades emprendieron ciertas acciones para apoyar dicha competencia y buscar la reinstauración de un ambiente urbano seguro, abordando la inseguridad ciudadana desde una perspectiva de prevención (Pontón, 2004).

Pese a que este tema es constitucionalmente una responsabilidad del Gobierno nacional, en el caso de Quito, el Municipio ha asumido un papel fundamental en la asignación de recursos, apoyo logístico, capacitación y generación de políticas y estrategias para la seguridad de la ciudad. Para lograr estas acciones, este gobierno local se ha sustentado en ciertos artículos de la *Constitución* y de la *Ley de régimen seccional* que le posibilitan la creación de ordenanzas en esta competencia. Así, el campo de acción de la seguridad ciudadana en este Municipio se ha definido en torno al fomento de la participación ciudadana, la promoción de veedurías ciudadanas, la profesionalización de la Policía y el establecimiento de políticas para erradicar la violencia intrafamiliar y de género (Pontón, 2004).



El Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) cuenta con el "Pacto por la seguridad ciudadana", que fue creado y respaldado en 2004 por 80 entidades públicas y privadas. Este pacto contiene 11 políticas locales que plantean el *Sistema integral de seguridad y convivencia ciudadana*, las cuales abordan la inseguridad desde una perspectiva de integración, participación, capacitación y sustentabilidad. Las 11 políticas proponen: i) propender al desarrollo humano sustentable; ii) un manejo institucional e integral de la seguridad; iii) una gestión oficial de la información y comunicación; iv) el fortalecimiento institucional de entidades que conforman el sistema metropolitano de seguridad ciudadana; v) la cultura ciudadana de paz; vi) la prevención de la accidentalidad vial; vii) la recuperación del espacio público; viii) la descentralización de la administración de Justicia; ix) la atención a grupos vulnerables; x) la prevención y atención a la violencia intrafamiliar, de género y maltrato infantil; y xi) la rehabilitación y la reinserción social. Este pacto se constituyó en el cimiento del Sistema Metropolitano de Seguridad Ciudadana, conformado por el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ), la Policía Nacional, el Ministerio Público, la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, la Corte Superior de Justicia de Pichincha y representantes de la sociedad civil.

Además de los enunciados del pacto, el MDMQ formuló una importante política para viabilizar el financiamiento de los programas y proyectos en el tema de seguridad. Para esto creó la Tasa de Seguridad –que es recolectada en el impuesto predial– y la Corporación Metropolitana de Seguridad (CORPOSEGURIDAD), entidad municipal privada que ha estado encargada de administrar la Tasa, coordinar el Sistema Integral de Seguridad, brindar asesoría técnica y gestionar el equipamiento e infraestructura para las instituciones responsables de esta competencia, especialmente la Policía Nacional. No obstante, por mandato establecido en los artículos 287 y 315 de la nueva *Constitución política del Ecuador*, desde abril de 2009 CORPOSEGURIDAD pasó a ser una entidad pública, por lo cual cambió su nombre a Empresa Municipal de Logística para la Seguridad y la Convivencia Ciudadana (EMSEGURIDAD-Q), ejerciendo las mismas funciones que la Corporación.



Si bien existe esta iniciativa en el MDMQ, la experiencia de otros gobiernos locales para establecer este tema en la agenda local ha sido poca y de abordajes muy distintos (siendo Guayaquil y Cuenca las únicas dos ciudades que han acogido esta competencia); pues, por un lado, el Estado central constitucionalmente aún concentra el tema de la seguridad y, por otro, las ciudades más pequeñas no cuentan con suficiente capacidad técnica y presupuesto para definir y gestionar políticas públicas en este ámbito. Adicionalmente, para gestionar la seguridad ciudadana desde los gobiernos locales es necesario contar con una política nacional que defina las directrices que deben seguir los gobiernos locales y otras instituciones relacionadas con la seguridad, para trabajar de forma integral y con metas comunes.

Debido a la relativa experiencia de los municipios en el tema de seguridad (especialmente en el caso de Quito), es necesario complementar y actualizar las medidas existentes con políticas que aborden problemáticas actuales, pues hay que partir del hecho de que la violencia y los tipos de delitos se transforman continuamente.

Objetivos

Objetivo principal

Promover que los gobiernos locales asuman la competencia en seguridad ciudadana para lograr que estos se conviertan en un espacio de consensos sobre políticas ligadas con esta temática.

Objetivos específicos

- Lograr que las iniciativas de los gobiernos locales en torno a temas de seguridad ciudadana sean complementarias a los esfuerzos nacionales.
- Promover la prevención en las agendas locales.
- Motivar el diálogo permanente entre la ciudadanía y el gobierno local en temas de seguridad.

Líneas estratégicas de acción

1. Coordinación de la seguridad ciudadana entre gobierno local y nacional

El creciente y versátil fenómeno de la violencia afecta la calidad de vida de la ciudadanía, ganando cada vez más espacio en las agendas públicas nacionales y municipales. Así también el aumento de la violencia genera una mayor percepción de inseguridad, lo cual limita los plenos derechos de la ciudadanía a usar y disfrutar de los espacios públicos y privados de la ciudad. Frente a este panorama, los gobiernos locales han afrontado la lucha en contra de la violencia y la inseguridad ciudadana en apoyo al Gobierno nacional. En ciudades como Quito se han iniciado estrategias para disminuir la violencia urbana y para acercar a las autoridades locales con la comunidad, de forma que los actores urbanos puedan trabajar en conjunto, abordar las problemáticas que más afectan y preocupan a la ciudadanía, así como prevenir y disminuir la comisión de actos violentos.

A pesar de las estrategias iniciadas por los gobiernos locales, el mejoramiento de la seguridad ciudadana requiere de manera imprescindible una eficiente y adecuada coordinación con el Gobierno nacional, a través de sus instituciones, con el propósito de alcanzar resultados integrales en el manejo de la misma. En este sentido, es necesario que todos los actores involucrados en el tema coordinen acciones interinstitucionales en las que participen gobiernos nacional y local, seguridad privada, organizaciones no gubernamentales y ciudadanía en general. De esta manera, será posible la creación de un Sistema de Seguridad Ciudadana a nivel de cada cantón del país, el cual deberá funcionar bajo directrices nacionales en las que planes, objetivos y estrategias locales puedan ampararse de manera integral.

2. Institucionalización de la seguridad ciudadana en el gobierno local

Es muy importante institucionalizar el tema de la seguridad ciudadana a nivel de cada gobierno local, con el objetivo de que los esfuerzos realizados en esta competencia funcionen de acuerdo con acciones planificadas y sostenibles en el tiem-

po. En este sentido, con base en las directrices del sistema nacional de seguridad ciudadana propuesto, cada municipio debe instaurar un consejo de seguridad ciudadana (compuesto por representantes de instituciones locales y sociedad civil), cuya función será la de crear el marco institucional y legal para el funcionamiento de esta competencia, así como formular políticas públicas locales para el manejo del tema.

Una vez conformado el consejo, se debe establecer un área municipal dedicada exclusivamente a ejecutar las políticas, planes y proyectos propuestos, para lo cual será necesario asignar un presupuesto fijo que permita invertir en esta competencia de manera sostenible. Por tal razón, la creación de una tasa de seguridad ciudadana que asegure recursos para este propósito constituye una medida prioritaria que posibilitará la inversión en seguridad ciudadana de los gobiernos locales, la misma que deberá ser administrada por una empresa municipal dedicada a este fin. De esta manera, cada cantón del país podrá institucionalizar en sus respectivas alcaldías su participación en el mejoramiento de la seguridad ciudadana de su localidad, la cual deberá ser evaluada permanentemente por el propio consejo y la ciudadanía.

3. Generar información confiable para la toma de decisiones

Las decisiones y políticas en el ámbito de la seguridad ciudadana deben estar respaldadas por datos confiables. Es importante que cada gobierno local cuente con un *centro de información* que recopile estadísticas vinculadas con la seguridad ciudadana (las cuales deben ser proporcionadas por las diferentes instituciones que trabajan en el tema), produzca encuestas periódicas de victimización de su respectiva área geográfica, así como investigaciones cualitativas en temas puntuales que afectan a la localidad, con el objetivo de que las decisiones y políticas que tome el consejo de seguridad ciudadana del cantón, estén respaldadas en datos serios y reales.

De este modo, es clave que todo el trabajo elaborado por el centro de información local se realice en coordinación con el Gobierno nacional a través de la Subsecretaria de Seguridad Ciudadana, la cual debe recopilar toda la información desde un observatorio nacional que se alimente de los datos y estudios producidos a nivel de cada localidad para, de esta manera, establecer políticas de seguridad ciudadana nacionales con base en la información recogida en cada jurisdicción.

Considerando que el Estado garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto al manejo del aparato público y la rendición de cuentas, el acceso a esa información por parte de todas las instancias relacionadas con la seguridad ciudadana debe ser demandado y controlado principalmente por los gobiernos locales y sus organismos en este ámbito.

4. Capacitación a la Policía Municipal en temas de prevención en seguridad ciudadana

Considerando que las principales ciudades del país cuentan con una Policía Municipal que apoya a las alcaldías para el mantenimiento del orden ciudadano, es muy importante que estas sean capacitadas en prevención de la violencia y la inseguridad para que constituyan un soporte efectivo a las políticas llevadas a cabo por el departamento o área de seguridad ciudadana de cada Alcaldía.

La capacitación y entrenamiento del talento humano policial son considerados elementos prioritarios para mejorar la calidad de atención de esta institución. Para ello, es preciso que las Policías municipales conozcan aspectos teóricos y prácticos de la seguridad ciudadana, lo cual permitirá alcanzar una organización adecuada contra la inseguridad como parte de un proyecto de acción conjunta entre el Municipio, sus policías y la comunidad.

En el ámbito preventivo, es necesario capacitar al personal policial en el desarrollo de acciones concretas como el control y mantenimiento del orden público; transitar los espacios donde existe una alta percepción de inseguridad; velar por el respeto a los derechos humanos de la ciudadanía; control de seguridad de instalaciones y comunicaciones; requisa de armas, municiones y explosivos; así como la realización de campañas educativas con la ciudadanía, trabajo que debe articularse y coordinarse siempre con la Policía Nacional.

5. Prevención situacional de la inseguridad

El diseño de espacios públicos seguros y la provisión de servicios básicos es una forma de prevención situacional que puede reducir las probabilidades de que se produzcan actos violentos en la ciudad. La mejora de los servicios públicos en los barrios y el acceso a equipamiento urbano adecuado reducen la desigualdad y fragmentación urbana y garantizan una convivencia ciudadana más sólida.

Vale recordar que el espacio público es un espacio de encuentro, de vida comunitaria y relaciones sociales que promueven la interacción, la heterogeneidad social y, consecuentemente, la convivencia (Borja, 2007). Es importante que la ciudadanía en su conjunto se apropie de la ciudad y que, a través de su presencia y uso, prevenga la comisión de actos delictivos. Para impulsar a la ciudadanía a que se tome la ciudad, es importante también que los gobiernos locales fortalezcan los espacios públicos dotándoles de luminarias, apertura de calles, mejoramiento del transporte público, campañas para eliminar la violencia de género en ámbito urbano, entre otras (Laub, 2007).

6. Recuperación de lugares de miedo en la ciudad

Por medio de análisis georreferenciales y cronológicos del delito y la violencia, las autoridades locales pueden determinar los sectores más vulnerables a la inseguridad, y conjuntamente con la comunidad, grupos de jóvenes, organizaciones civiles y medios de comunicación, organizar eventos sociales y culturales que incentiven a la población a salir a las calles y espacios públicos (en la noche, por ejemplo) para disfrutar de la ciudad y apropiarse de la misma, en la perspectiva de que el espacio público es escenario de participación ciudadana, como sostiene Hannah Arendt:

> El espacio público aparece en el encuentro entre personas diferentes que gozan de los mismos derechos; es la coexistencia de la diversidad y la igualdad en sociedades democráticas. Así entendido, el espacio público es la posibilidad real que tiene la gente de concertar y coordinar acciones, es decir, es el fundamento político de la participación ciudadana (en: Núñez, 2006: 11).

Por esta razón, para fortalecer la convivencia y uso del espacio público, la recuperación de lugares reconocidos en el imaginario social como peligrosos a través de actividades sociales y culturales, puede convertirse en una acción acertada que conducirá a rescatar puntos conflictivos de la urbe, posibilitando que estos vuelvan a ser ocupados por la ciudadanía.

7. Fortalecimiento de iniciativas de prevención

El gobierno local debe reconocer que la violencia responde a situaciones anteriores y posteriores a la misma; no es un acto puntual que puede ser finalizado con represión y punición. Es un fenómeno multicausal que se manifiesta en una pluralidad de formas, por lo que debe ser abordado desde frentes diversos, a través de procesos de mediano y largo plazo, y con iniciativas que comprometan el involucramiento de los distintos actores sociales (instituciones gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y comunidades). Los gobiernos locales deben formular iniciativas de prevención situacional y comunitaria frente a la violencia y a la criminalidad. Para esto, se deben estrechar lazos con barrios y parroquias de la ciudad prestando atención y solución a sus demandas puntuales frente a la inseguridad, de modo que se puedan prevenir incidentes de riesgo; pues el objetivo principal de las autoridades locales es proveer a la ciudadanía una buena calidad de vida. El gobierno local es la institución estatal que está más cerca de su población y la que puede prevenir futuros patrones de inseguridad de forma más eficiente.

8. Incentivar la participación y organización ciudadana

El Municipio es un espacio idóneo de participación donde las personas pueden ejercer su ciudadanía, poner en práctica sus derechos, reclamarlos, defenderlos y promoverlos. Así, en los espacios de debate público promovidos por la Alcaldía es posible recoger y sistematizar las demandas de la población;

pues estos permiten la identificación los problemas reales que padecen las personas y los barrios. Dicha información se puede procesar para encontrar a través de la participación popular, las soluciones más ajustadas a los diversos problemas que padece una comunidad, en este caso, en temas de seguridad ciudadana.

En este espacio, los actores deberán dialogar y expresar sus inquietudes, demandas o sugerencias para llegar a consensos, trabajar efectivamente y hacer de la seguridad un tema de participación y organización ciudadana. Para que esto se desarrolle, es necesario coordinar reuniones periódicas entre la comunidad, administradores zonales, Policía Municipal, Policía Nacional y representantes de instituciones relevantes del sector, para analizar y debatir soluciones a las problemáticas locales de (in)seguridad; y a partir de ahí, apoyar la organización barrial en torno a este tema, la misma que debe estar siempre guiada por la Policía Nacional y enmarcada en acciones de tipo legal.

De este modo, las prioridades de la agenda local en seguridad ciudadana deberán surtir de información confiable y consensos sociales entre las personas y las instituciones involucradas en esta problemática.

9. Centrales municipales de atención ciudadana

Siguiendo la experiencia de Quito, Guayaquil y Cuenca en la creación de una central de atención ciudadana, es importante que esta iniciativa se replique en todos los gobiernos locales interesados en apoyar y mejorar la seguridad de su población. El objetivo de contar con una central de este tipo es disponer de una estructura integral y sistematizada de atención y seguridad ciudadana, la misma que de ser posible debe contar con una infraestructura tecnológica, integral y automática en aspectos como los siguientes: i) sistema de comunicación basada en la red telefónica pública como medio de transmisión, dedicado a la recepción y atención de llamadas telefónicas de auxilio e información; ii) sistema de gestión de radio que debe disponer de una infraestructura de comunicaciones basada en la red de radiocomunicación policial con el uso del sistema troncalizado de la Policía Nacional para la transmisión-recepción de voz entre la central municipal de atención ciudadana y las unidades policiales, fijas y móviles; iii) videovigilancia externa, la cual debe constar de una infraestructura de vigilancia por video basado en una red de transmisión de imágenes en tiempo real, compuesto por cámaras externas a control remoto; y iv) una red de apoyo comunitario que contará con una infraestructura de comunicaciones compuesta por alarmas comunitarias, radioaficionados, radiotaxis, entre otros.

Los beneficios que la implementación de una central de este tipo proporciona a la ciudadanía son: tener un sistema inteligente de seguridad de última tecnología, el cual será el apoyo de todos los servicios encargados de velar por la seguridad y convivencia de los residentes de la ciudad; responder a las necesidades presentadas a diario por parte de la ciudadanía, cuyo fin primordial es la minimización del tiempo de respuesta para la atención de los casos de emergencia que se presentan en la ciudad; y finalmente permitir que la ciudadanía reciba oportunamente el apoyo y la asistencia de la Policía Nacional en caso de auxilio.

10. Centros de atención integral en seguridad ciudadana

La creación de centros de atención en seguridad ciudadana es una iniciativa que puede permitir a los gobiernos locales brindar asistencia especializada a la ciudadanía víctima de delitos y violencia de una manera integral. Estos centros son instancias interinstitucionales que, a través de la desconcentración de los servicios de Justicia, posibilitan un apoyo eficiente y personalizado en aspectos como: atención legal, médica, sicológica y social, con el fin de asistir a la ciudadanía que se enfrenta a un problema de gran impacto como el delito y la violencia.

De esta manera, las diversas instituciones vinculadas con la problemática de la seguridad ciudadana pueden trabajar en conjunto a través de un equipo técnico de profesionales en varias ramas, para reducir las consecuencias de la victimización por medio de una atención eficiente y de calidad que facilite el proceso de denuncia y recuperación de la ciudadanía que ha sido violentada.

Experiencias relevantes

I
Una exitosa gestión local de seguridad ciudadana / localidad: Bogotá



En Colombia, las ciudades que han trabajado con mayor fuerza en la reducción de violencia y delincuencia han sido Cali, Medellín y Bogotá. Esta última es una de las ciudades que más se destaca debido a la considerable disminución de la tasa de homicidios y accidentes de tránsito.

Para alcanzar estos resultados, Bogotá ha experimentado procesos de institucionalización, fortalecimiento y la conformación de una red interinstitucional de seguridad. El fortalecimiento partió del involucramiento de la Subsecretaría de Asuntos para la Convivencia y Seguridad Ciudadana, organismo que se encarga de elaborar planes, monitorear y evaluar los programas. A su vez, Bogotá contó con ciertos elementos necesarios para que se den avances positivos en materia de seguridad ciudadana: decisión política, continuidad, intervenciones multisectoriales y el fortalecimiento de medidas de control y focalización. Estos elementos han permitido hacer un trabajo efectivo de prevención de la violencia y la delincuencia.

El reconocimiento de Bogotá se debe a las siguientes acciones: 1) Los alcaldes, de manera continua, han asumido liderazgo en el proceso de la generación y ejecución de políticas. 2) La creación del Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), que recopila datos y produce información y análisis fiables que han permitido profundizar en las problemáticas de la seguridad y han facilitado la toma de decisiones. 3) El diseño del Plan de Seguridad y Convivencia que se orienta a reforzar las respuestas de la Policía Nacional y la Justicia, sin dejar de lado una perspectiva de cultura ciudadana. Este Plan se ha enfocado en el acceso a la Justicia, en la atención a jóvenes involucrados en asuntos de violencia y consumo de drogas, atención a poblaciones des-

plazadas por la violencia, la recuperación de entornos críticos y espacios públicos, la aplicación de la hora zanahoria, el desarme y el fortalecimiento de la investigación criminal. 4) Se ha implantado infraestructura administrativa y se han asignado recursos humanos técnicos y financieros. 5) Finalmente el gobierno local ha fortalecido la Policía Metropolitana, cumple con rendición de cuentas periódicas y se somete a una evaluación externa sobre las acciones y políticas del Plan de Seguridad (Cevallos y Martín, 2004).

Estas políticas lograron que Bogotá alcanzara las tasas de homicidio más bajas en las últimas dos décadas. En 1991, la tasa fue de 79,3 homicidios por cada 100 mil habitantes; en 2002 descendió a 66, y la cifra continuó descendiendo a 37,2 en 2005; en 2006 esta se situó en 18, la tasa más baja que Bogotá había obtenido en los últimos 21 años. Otro logro fue la reducción de las muertes por accidentes de tránsito, las cuales pasaron de 1.387 muertes en 1995, a 598 en 2003. En términos generales, los logros se deben a un trabajo coordinado que supo balancear las acciones preventivas y coercitivas bajo los preceptos del Estado de Derecho colombiano (Acero, 2006).

2
Gestión metropolitana de seguridad ciudadana / localidad: Quito

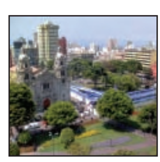


El caso de Quito se considera exitoso en la incursión municipal de la seguridad ciudadana, debido a las medidas legislativas que se han implementado para que el gobierno local asuma la competencia de seguridad y trabaje por la paralización del crecimiento de las tasas de violencia y delincuencia. Una de las acciones de mayor reconocimiento es la implementación de la *Ordenanza de la Tasa de Seguridad*, la cual le ha otorgado al gobierno local la capacidad de gestión financiera de la seguridad y el fortalecimiento de la Policía Nacional frente a la violencia urbana. El presupuesto de seguridad que recibe el Distrito Metropolitano de Quito lo administra la Corporación de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD). Otra ordenanza que se ha creado para impulsar el trabajo del Municipio en el ámbito de la seguridad es la creación y capacitación de una Policía Metropolitana, instaurada para apoyar al alcalde en el control de la violencia. Finalmente una de las más innovadoras acciones municipales fue la coordinación de las políticas de erradicación de la violencia intrafamiliar y de género.

El gobierno de Quito ha consolidado una Red de Seguridad Ciudadana que funciona integralmente. Se ha creado la Dirección de Seguridad Ciudadana dentro de la cual funcionan varias unidades y organismos con funciones específicas respecto a la gestión de la seguridad en la ciudad. El *Observatorio metropolitano de seguridad ciudadana* es el centro encargado de recopilar datos y producir información sobres las dinámicas y características de la violencia en Quito, al prove-er a las autoridades las bases para la formulación de políticas. Dentro de la Dirección de Seguridad Ciudadana funcionan: la *Unidad de convivencia ciudadana*, la cual desarrolla diversos proyectos alrededor de temas relacionados con los sistemas alternativos de seguridad, el fortalecimiento de la participación ciudadana, la prevención del alcoholismo en adolescentes y la capacitación de líderes comunitarios; la *Unidad de violencia intrafamiliar, violencia de género y maltrato infantil*, que pretende reforzar la equidad de género en los servicios de la Justicia y su acceso a la misma; y la *Unidad de riesgos*, dedicada a prevenir y atender los desastres naturales, ambientales y sociales. La Dirección trabaja conjunta y coordinadamente con CORPOSEGURIDAD, la Policía Metropolitana y el Cuerpo de Bomberos.

El gobierno local de Quito ha utilizado los instrumentos constitucionales de autonomía regional y descentralización para trabajar en el tema de la seguridad ciudadana. A través de la formulación de ordenanzas amparadas en la *Ley de régimen municipal* ha logrado crear organismos municipales y fondos de financiamiento (tasas de seguridad) que le permiten investigar las dinámicas de la violencia local, diseñar estrategias de prevención e intervención local y actuar en coordinación con las distintas organizaciones públicas, privadas y sociales relacionadas con la seguridad de Quito.

3
Distritalización de la Policía en el Perú[1]



En un contexto marcado por la entrada de Luis Alva Castro (miembro del partido de gobierno APRA, de larga trayectoria) al gabinete para ocupar la cartera del Interior en reemplazo de Pilar Mazetti, el presidente del Perú, Allan García, lanzó el 28 de febrero de 2007 el Plan de Distritalización de la Policía Nacional en Lima, el cual está basado en la experiencia llevada a cabo en Chile conocida como el Plan Cuadrante. En este sentido, los objetivos son parecidos a los ejecutados por los carabineros chilenos; es decir, aumentar el número de efectivos policiales en la calle a partir de la limitación de áreas territoriales de control (en este caso, los distritos serían la unidad básica), logrando un acercamiento entre la Policía, la comunidad y las autoridades locales, incorporando el papel de esta "comunidad" en la prevención del crimen. O, en palabras del propio Allan García: "Necesitamos concentrar en los distritos, que es donde vive la gente, el mayor número de policías y vehículos […] por eso me complace que se traiga a la epidermis de la ciudadanía al personal de las grandes direcciones administrativas".[2]

1 Dammert, 2006.

2 Ver Agenciaperu.tv (s/a).

3 Ver Ministerio del Interior (s/a).

De acuerdo con la oficina de comunicación social del Ministerio del Interior,[3] la estructura será la siguiente: se constituirán dos divisiones territoriales en Lima y otra en el Callao, las cuales tendrán a su cargo cierto número de jefaturas distritales. Cada una de estas jefaturas tendrá una central de operaciones policiales a cargo de un coronel y contará con los servicios de emergencia y patrullaje motorizado, seguridad y patrullaje a pie, tránsito, investigación criminal y drogas, así como la oficina de participación ciudadana.

De esta manera, la función de las comisarías se restringirá a la recepción de denuncias, atención y solución los hechos policiales, realización de investigaciones por faltas y delitos de menor cuantía, accidentes de tránsito y violencia familiar. Para el Instituto de Defensa Legal (IDL), el peligro de la ejecución del Plan de Distritalización de la Policía es que

> se termine añadiendo una capa burocrática más: la de los coroneles en sus jefaturas, con desmedro de las facultades de los comisarios; y que los coroneles no terminen sirviendo al plan sino el plan a los coroneles.[4]

Asimismo, según diversos analistas, unas de las principales debilidades de este proyecto es la falta de mecanismos para luchar contra la corrupción, presente en todos los niveles de la institución policial. Finalmente es necesario señalar que, antes de iniciar la ejecución del plan en el resto del país, es preciso evaluar detalladamente los efectos que pueda tener su implementación en Lima y el Callao, tomando en cuenta los privilegios en la asignación de recursos en estas zonas debido a la lógica centralista del Gobierno.

4 Ver Seguridad Ciudadana (s/a).

Bibliografía

Textos citados

Acero, Hugo (2006). "Los gobiernos locales y la seguridad ciudadana". *Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.* Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia.

Borja, Jordi (2007). "Espacios públicos y servicios urbanos seguros", en: C. Boisteau y C. Cifra. *Políticas urbanas y convivencia en ciudades de América Latina. Hacia una gestión integral de la ciudad.* Lausanne: École Polytechnique Fédérale de Lausanne: 57-63.

Dammert Guardia, Manuel (2006). "Distritalización de la Policía en el Perú". *Boletín Ciudad Segura*, 12. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 3.

Laub, Claudia (2007). "Ocupar el espacio público para transformarlo. El ágora: la sociedad civil por el fortalecimiento de la gobernabilidad en Argentina", en: C. Boisteau y C. Cifra. *Políticas urbanas y convivencia en ciudades de América Latina. Hacia una gestión integral de la ciudad.* Lausanne: École Polytechnique Fédérale de Lausanne: 69-75.

Núñez Vega, Jorge (2006). "Seguridad privada y espacio público". *Boletín Ciudad Segura*, 7. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 11.

Pontón, Daniel (2004). "Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito 2000-2004". *Políticas públicas en seguridad ciudadana en Quito*. Quito: Red Urbal: 353-273.

Páginas web citadas

Agenciaperu.tv
www.agenciaperu.com
[consulta: diciembre de 2006].

Ministerio del Interior de la República del Perú
www.mininter.gob.pe
[consulta: diciembre de 2006].

Seguridad ciudadana
http://www.seguridadidl.org.pe/destacados/2007/02-03/texto1.htm
[consulta: diciembre de 2006].

Páginas web consultadas

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD)
www.corposeguridad.com.ec/content/view/2/15
[consulta: mayo de 2008].

Observatorio metropolitano de seguridad ciudadana
www.observatorioseguridaddmq.net
[consulta: junio de 2008].

Unidad de prevención y atención de violencia intrafamiliar, género y maltrato infantil, Alcaldía Metropolitana de Quito
www.quito.gov.ec/unidadvif/indvif.htm
[consulta: mayo de 2008].

5. Pandillas



Diagnóstico

El fenómeno de las pandillas no es nuevo: se ha expandido y ha adquirido características globales. Este hecho involucra a un grupo etáreo joven afectado por la pobreza, la desigualdad social y cruzado por una multiplicidad de variables (etnia, clase social, género, proveniencia, nacionalidad, entre otras).

Con la globalización, las pandillas se han extendido y traspasado las barreras del espacio por medio de una gama de mecanismos tanto migratorios como de comunicación y nuevas tecnologías de información. Esto ha permitido una mayor interacción entre sus integrantes y ha intensificado la conformación de redes internacionales de pandillas, situación que ha impulsado a que la ciudadanía y los gobiernos locales se interesen en comprender sus dinámicas y generar políticas que reduzcan la violencia que se manifiesta en estos grupos (aunque vale recalcar que no todas las agrupaciones pandilleras están vinculadas con la violencia).

La dinámica de las pandillas debe ser incluida en las agendas públicas de seguridad ciudadana. Varios autores sostienen que la pandilla emerge ante la crisis de instituciones básicas en el desarrollo social. Una de las particularidades importantes es la capacidad de haberse transformado en una institución que sustituye a otras en crisis; por ejemplo, la familia, la escuela o el trabajo. La pandilla ofrece a sus miembros espacios en donde el afecto y la solidaridad entre los y las jóvenes pueden convivir estrechamente con la delincuencia. Los y las miembros de una pandilla privilegian las relaciones secundarias, conforman un sistema de organización, construyen identidades grupales, en ocasiones realizan actos contrarios al orden establecido, y se definen y actúan sobre un territorio. Hoy en día, sin embargo, estos grupos han superado el anclaje territorial y se han tomado el espacio virtual, dando lugar a su condición global (Carrión, 2006). El fenómeno de la migración, que en las últimas décadas ha movilizado a millones de personas desde los países menos desarrollados hacia los más ricos, ha facilitado la evolución hacia pandillas globalizantes.[1]

1 Los "maras" son ejemplo de grupos de jóvenes de Latinoamérica vinculados al delito y la violencia, que han expandido sus redes de comunicación y coordinación desde los países centroamericanos hasta Estados Unidos y Europa.

La pandilla es un fenómeno complejo en la medida en que su comportamiento violento y asociación con la delincuencia pueden ser un reflejo de la exclusión y fragmentación social que atraviesan los y las jóvenes al ser visualizados como personas peligrosas, al ser afectados por la pobreza[2] y/o al experimentar dificultades en su inserción al ámbito laboral, principalmente en América Latina, la región con los indicadores de desigualdad más altos del mundo. En el Ecuador, por ejemplo, la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) en el Censo de 2001 muestra que tres de cada cinco jóvenes son pobres y tres de cada diez viven en extrema pobreza (Torres, 2006).

En varios países, las tendencias de derecha han adoptado modelos de control y represión para combatir la violencia de las pandillas. En los países centroamericanos, este tipo de políticas no ha logrado disminuir la participación juvenil en la violencia. En Nicaragua, por ejemplo, la participación de los jóvenes entre los 18 y 25 años de edad se ha incrementado del 34% en 1997 al 40% en 2001, y al 44% en 2005. La persecución y encarcelamiento ha incitado a que estas agrupaciones de jóvenes pandilleros vinculados con la delincuencia se ex-tiendan, se organicen y se estructuren en las mismas cárceles y centros de detención, especialmente cuando no se avizoran oportunidades de reinserción social después del cumplimiento de sus penas (Moro, 2006). Las políticas represivas no han logrado disminuir las escalas de violencia en la región latinoamericana; al contrario, la violencia sigue en aumento y en mutación.



2 Según la CEPAL, en 2002 el 40% de los y las jóvenes de Latinoamérica se encontraba en condiciones de pobreza.

Objetivos

Objetivo general

Promover el reconocimiento y aprovechamiento de las capacidades de las agrupaciones juveniles con el fin de reducir su vínculo con la violencia, la delincuencia y la ilegalidad, y mejorar su calidad de vida.

Objetivos específicos

- Incluir las necesidades de las agrupaciones de jóvenes en la formulación de políticas públicas.
- Vincular a las agrupaciones juveniles con procesos de índole escolar, cultural y laboral.
- Fomentar la participación política, social, cultural y deportiva de jóvenes integrantes de agrupaciones juveniles.

Líneas de acción

1. Revalorizar las capacidades de las agrupaciones juveniles

"La experiencia acumulada en otros países demuestra que las políticas de mano dura generalmente solo sirven para cimentar la presencia de las pandillas y marginar aún más a los sectores afectados por este problema social" (Goubaud, 2008: 44). Por esta razón, el sistema de Justicia deberá enfocarse en un tipo de justicia no ordinario que contemple la reinserción de los y las jóvenes mediante alternativas como el trabajo social o el servicio comunitario.

Jóvenes ex pandilleros y ex pandilleras están en la capacidad y cuentan con herramientas para realizar actividades con y para la comunidad, ellos y ellas han desarrollado estrategias de sobrevivencia como construir estructuras de organización y comunicación en el interior de su ex agrupación, cultivar sus destrezas artísticas y crear medios de generación de recursos para la manutención individual y del grupo, entre otras. Estas herramientas las han construido empíricamente, conocimiento que puede ser transmitido a iniciativas comunitarias (grupos de jóvenes, de mujeres, de personas de la tercera edad, de personas con discapacidad, entre otras) que buscan fortalecer sus procesos organizativos y requieren de promotores sociales comunitarios para satisfacer esta necesidad.

La formación de promotores sociales comunitarios sería el producto de alianzas estratégicas entre el sistema de Justicia, que determina las penas a los detractores de la ley, y los "espacios de encuentro juvenil"[3] que trabajan con los y las jóvenes ex pandilleros o pandilleras, conocen su realidad y están en capacidad de potenciar a sus "colegas" hacia actividades que les integre a la comunidad.

Se deberá también reformar las penas de los y las jóvenes menores de edad que estén involucrados en delitos como asesinato o violación, que se enfoquen en su rehabilitación psicológica y emocional en lugar de reforzar las penas meramente punitivas.

3 Ver la cuarta línea de acción de este capítulo: *Generar espacios de encuentro juvenil.*

2. Visión integral e inclusiva del "ser joven" por parte de la Policía Nacional

La Policía Nacional del Ecuador ha desarrollado estrategias de atención a las pandillas desde la década de los años ochenta. Inicialmente creó en la ciudad de Guayaquil el Grupo Especial Antipandillas (GEA) y su orientación era totalmente represiva: identificación, seguimiento y apresamiento de sus líderes. Luego se creó la Dirección Nacional de Policía Especializada en Niños (DINAPEN), su principio fundador es: brindar protección a los menores y dar un tratamiento diferenciado a los y las jóvenes infractores en busca de su integración social; sin embargo, según datos de la propia institución, se puede deducir que los y las jóvenes integrantes de pandillas aún son relacionados con grupos delincuenciales, por ende, son perseguidos y sancionados (Santillán y Varea, 2008: 84), desconociéndoles su derecho a ser diferentes.

Las políticas expuestas anteriormente pueden ser exitosas solo si las autoridades políticas y las agrupaciones pandilleras cuentan con la colaboración de la Policía Nacional. Esta colaboración implica una comprensión de la visión integral e inclusiva con la que se pretende manejar el tema de pandillas. Para esto, será indispensable exponer a los miembros de la Policía las políticas acogidas por el gobierno local a través de jornadas de conversación y capacitación; dialogar con sus miembros sobre la diversidad de subculturas urbanas que habitan en la ciudad y desestructurar poco a poco la asociación entre pandillas y violencia. Es necesario que la Policía abandone las medidas de corte represivo, punitivo y discriminatorio.

3. Centros de atención integral para grupos de jóvenes

Es necesario que los gobiernos locales aborden el problema de las pandillas, por ser los principales promotores del bienestar ciudadano y por ser las autoridades estatales más cercanas a las comunidades y a los y las jóvenes integrantes de pandillas. Se deberá entonces crear entidades que se encarguen de generar investigación sobre el fenómeno y de trabajar con los y las jóvenes integrantes de pandillas que deseen abandonar sus prácticas delictivas y violentas (por ejemplo, la dirección central de manejo de grupos en conflicto con la ley). Estas entidades liderarán el proceso de reinserción social de estos jóvenes, insertándolos en jornadas de capacitación laboral, ubicándolos en empleos formales, y apoyando logística y financieramente en las actividades culturales que sean organizadas por estos grupos (exposiciones de arte, construcción de página virtual, publicación de boletín, entre otras). Para mayor respaldo y eficacia, estas entidades deberán trabajar conjuntamente con los ministerios de Trabajo e Inclusión Social.

Una entidad de esta naturaleza podría también trabajar colectivamente con otras ONG y/o comunidades interesadas en esta temática. El trabajo conjunto permitirá que las autoridades se acerquen a las pandillas, se comuniquen de una manera más eficaz y tengan mayor conocimiento acerca de sus formas de accionar, sus identidades, intereses, demandas y dificultades. Esta entidad deberá gestionar los recursos para llevar a cabo proyectos de legalización, desarme, capacitación laboral y otras actividades relevantes.

4. Coordinación entre instituciones involucradas en el manejo de grupos de jóvenes

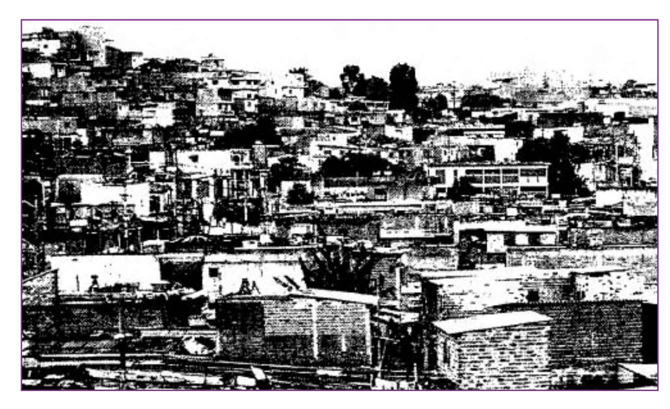
Esta estrategia deberá ser formulada conjuntamente con autoridades municipales, gubernamentales, con la Policía Nacional, el sistema de Justicia y el sistema carcelario para determinar el conjunto de medidas que se les aplicará a los y las jóvenes que hayan formado o formen parte de pandillas y que estén siendo juzgados. Las medidas aplicadas desde las distintas instituciones deberán concordar entre sí y ser coherentes con una visión preventiva y rehabilitadora.

Las instituciones involucradas en tratar a los y las jóvenes ex integrantes de pandillas no pueden desconocerlos como actores activos de su propio proceso.

> Es preciso un ejercicio de empatía que otorgue voz y conciencia a los jóvenes, porque también su punto de vista, sus percepciones, necesidades, inquietudes y modelos contribuyen a la [solución] del fenómeno (Pérez y Luz, 2008: 75).

De esta manera, se potenciará el fortalecimiento de la identidad de este grupo de jóvenes, quienes harán la elección de su rumbo y sus decisiones.

La articulación de instituciones involucradas en el trabajo de los y las jóvenes en situación de riesgo, que asumen a jóvenes ex pandilleros o pandilleras con identidad propia, permitirá superar la pugna de poder entre las instituciones y este grupo de jóvenes, relación que tradicionalmente ha producido el desconocimiento mutuo y la no comunicación entre sí. Solo un trato no vertical generará voluntad política de las partes y hará posible una reconciliación mutua favorable al manejo de estos grupos en conflicto.



5. Campañas por la desestigmatización de los grupos de jóvenes

La entidad municipal/gubernamental asignada para manejar la problemática de las pandillas deberá comprometerse con la producción y difusión de conocimiento periódico sobre pandillas, bandas, naciones u otro tipo de agrupaciones juveniles, que desestructure la relación entre pandillas, jóvenes y violencia. La investigación multidisciplinaria es esencial para comprender a las pandillas y poder trabajar conjuntamente por la convivencia pacífica y tolerante. Así también el compromiso con la despolitización y desestigmatización de estos grupos (y su asociación con la migración y el delito) es muy importante dado que estas asociaciones y estigmas –que se dan en nuestro contexto como en los países a donde migran los ecuatorianos y ecuatorianas– son imaginarios urbanos que excluyen y obstaculizan la convivencia democrática de toda la ciudadanía. Estas campañas pueden ser pensadas y realizadas conjuntamente con jóvenes que deseen luchar por esta causa.

Otra forma de combatir los estigmas es impulsar las actividades de servicio social lideradas por los y las jóvenes. Varias de las agrupaciones de los *Latin Kings*, por ejemplo, realizan trabajo voluntario en algunos barrios. Esta es una forma de conectarse con las comunidades, desestructurar estigmas sobre los y las jóvenes con las pandillas, y es una forma de apropiarse de su territorio en la ciudad.

6. Capacitación e identificación de ofertas laborales para los y las jóvenes

Es así que debería existir una entidad encargada de trabajar con estos grupos, donde los y las integrantes de pandillas asociados con el delito/violencia, que estén motivados a deslindarse de tales prácticas, encuentren un espacio que les ofrezca procesos de capacitación laboral y les ayude en la búsqueda de empleos (las oportunidades de empleo podrán gestionarse a través de acuerdos/convenios con entidades privadas y públicas interesadas en apoyar esta iniciativa).

Una vez legalizadas las pandillas, las entidades gubernamentales a cargo de estos grupos deberán coordinar jornadas y talleres de capacitación para facilitar el acceso de los jóvenes al campo laboral. Estas jornadas deberán planificarse conjuntamente con quienes estén interesados en esta iniciativa para que la capacitación ofrecida responda a sus intereses, identidades, capacidades y experiencia.

7. Desarme de pandillas

Una de las principales políticas que deberá adoptar el gobierno local es el desarme de las pandillas que estén involucradas en actos delictivos, violencia, ilegalidad y que porten armas de fuego. Para lograr este objetivo, es necesario contar con mediadores que faciliten la negociación y que escu-

chen las inquietudes, demandas y necesidades de los y las jóvenes que integran pandillas, para que así identifiquen y propongan estrategias sobre cómo pueden las entidades públicas, privadas y ONG contribuir a la resolución de conflictos y ofrecer nuevas oportunidades de vida a los y las jóvenes. Esta política será fundamental para legalizar las pandillas e iniciar los procesos de reinserción social.

Por otro lado, es indispensable emprender campañas que promuevan el desarme no solo de pandillas constituidas como tales sino de todos y todas quienes porten algún tipo de arma de fuego. Esta iniciativa ampliada a toda la ciudadanía puede facilitar los procesos de desarme de estos grupos.

8. Generar espacios de socialización e intercambio de información entre los y las jóvenes

El gobierno local debe gestionar la existencia de espacios en donde los y las jóvenes puedan encontrarse, comunicarse y desplegar su energía, creatividad y habilidades. Estos espacios pueden ser útiles para la organización de eventos de entretenimiento, actividades culturales, conferencias educativas, capacitación laboral, desarrollo de iniciativas microempresariales, entre otras. Es fundamental que los y las jóvenes se apropien de estos espacios y, a través de ellos, se expresen, mantengan sus identidades y fomenten su creatividad. Estos espacios, además de permitir su desarrollo juvenil, les permitirán también difundir su trabajo, sus logros e intereses, y ser visibilizados por sus amigos, familias, comunidades y la ciudadanía en general.

"Es decir que el proyecto contempla que todo aquello que las personas aprenden en el telecentro [espacios de encuentro juvenil] y en los programas de capacitación generará procesos de participación política" (Santillán y Varea, 2008: 95). En estos lugares, los y las jóvenes ex pandilleros o pandilleras concentran y exhiben, en forma de representación simbólica de su cotidianidad, los productos que anteriormente ellos o ellas realizaban en el espacio público: coreografías musicales, obras plásticas (pintura, grafiti, serigrafías, etc.), producciones musicales, publicaciones impresas, entre otras manifestaciones antes asumidas como sinónimo de violencia urbana, las cuales pasan a ser vistas como manifestaciones políticas representativas de este grupo poblacional.

Los espacios de encuentro juvenil promueven la reflexión sobre la cotidianidad de los y las jóvenes ex pandilleros o pandilleras, ellos y ellas charlan y debaten sobre sus "éticas y estéticas, saberes y destrezas, sentires y pensares" (Santillán y Varea, 2008: 96) como un paso inicial de un largo proceso de construcción de la ciudad, desde la perspectiva de sus propios actores.

9. Empoderamiento político de miembros de agrupaciones juveniles

Los y las jóvenes integrantes de pandillas responden/actúan según la lógica del grupo; ellos y ellas poseen sentimientos, conocimientos, habilidades y prácticas sociales que configuran su cotidianidad. Este capital simbólico es producto de procesos educativos no institucionalizados como reuniones en las calles y en los parques donde enseñan/aprenden, por un lado, los "principios" de su organización y, por otro lado, acciones lúdicas como bailar, dibujar grafitis, defensa personal, entre otras.



La Municipalidad y organizaciones que trabajen con pandillas deben recoger las sugerencias e inquietudes de los y las jóvenes que hayan pertenecido a dichos grupos, con el objetivo de lograr el "entendimiento del mundo simbólico y cultural de la juventud" (Santillán y Varea, 2008: 95). Solo con una idea clara de la realidad de los y las jóvenes integrantes de pandillas, se puede lograr la reconciliación entre las instituciones estatales y las personas que se han "apropiado" de calles y parques.

La comunicación directa entre estos actores (instituciones estatales y jóvenes en situación de riesgo) hará posible generar la incidencia política de este sector de la población, tradicionalmente excluido. Las expresiones artísticas con los y las jóvenes que integran pandillas se representan como forma de evaluación de los procesos de resolución de conflictos y reinserción social. Además, las autoridades municipales y gubernamentales (del Ministerio de Trabajo e Inclusión Social), varias ONG y los y las jóvenes que se han involucrado deberán reunirse en un comité cada cierto tiempo para discutir logros, fallas y vacíos que quedan por cubrir en estos procesos, además de las expectativas de los y las jóvenes.

10. Grupos juveniles vinculados con el desarrollo de sus territorios

Los grupos de jóvenes amigados y establecidos en un territorio son identificados con el calificativo de "pandilla" como producto directo de una fusión entre jóvenes y delito. Sin embargo,

> Nela Curbelo define a las pandillas como grupos de jóvenes entre 20 y 30 integrantes con edades desde los 13 a los 30 años de edad. Están compuestas por jóvenes de ambos sexos, [que] se reúnen en parques para conversar, planear paseos, *echar cabeza* o *ver qué pasa* (Curbelo, en: Torres, 2006: 5).

Entonces, pandillas son agrupaciones que surgen espontáneamente, se consolidan según avanzan en el cumplimiento de sus "objetivos", los mismos que no siempre están relacionados con hechos violentos. Las acciones de las pandillas se



orientan, principalmente, a establecer hitos territoriales en los lugares donde han establecido su modus operandi.

Por lo tanto, es necesario que las autoridades estatales ratifiquen la presencia e identidad de grupos pandilleros como asociaciones culturales u otra denominación que legitime su existencia legal y la deslinde del crimen, el delito y la violencia, las mismas que aportarán al desarrollo de sus espacios de influencia. La constitución de estos grupos como entidades legales les otorgará reconocimiento ante la sociedad y apoyará la desestigmatización de estos grupos de jóvenes.

"Los miembros de las pandillas privilegian las relaciones segundarias, tienen organización, [...] construyen identidades grupales y definen un territorio" (Carrión, 2006: 1); por ello, el reconocimiento legal de las pandillas les permitiría percibir ayudas y subvenciones financieras orientadas a fortalecer sus iniciativas culturales, educativas, empresariales u otras, al reconocerlas como organizaciones de derecho. Esta condición les permitiría promover acciones de desarrollo de sus barrios/territorios y, a la vez, desencadenar procesos de reinserción social y formación de los jóvenes.

Experiencias relevantes

1
La resocialización de las pandillas por Ser Paz / localidad: Guayaquil, Ecuador



En Guayaquil, cerca de 60 mil jóvenes son miembros de ellas y están vinculados a la violencia, el delito y la ilegalidad. Nelsa Curbelo, Presidenta de la Corporación Ser Paz, ha emprendido un arduo trabajo con las pandillas del suburbio de Guayaquil, proveyéndoles oportunidades de educación, capacitación, emprendimiento microempresarial y expresión artística y cultural. Curbelo comenzó su trabajo con los y las líderes de las pandillas guayaquileñas y, desde allí, consolidó el proceso de resocialización de alrededor de 4 mil jóvenes.

Ser Paz busca la posibilidad de transformar la violencia explícita e implícita de las bandas y pandillas juveniles desde varias aristas: fomentando las expresiones culturales propias; generando condiciones de trabajo que levanten su autoestima y les permita vivir con dignidad; reconociendo y legalizando la emergencia y existencia de estos grupos en la sociedad; y realizando una intervención pluriprofesional en las problemáticas dentro de las pandillas, especialmente en cuanto a la drogodependencia, el tráfico de drogas y la educación.

En el Barrio de Paz, se pudo llevar a cabo una experiencia de resolución de conflictos y desarme de pandillas liderado por cinco agrupaciones de jóvenes pandilleros y pandilleras, con la colaboración de mil familias del sector. En el diseño del proyecto participaron Ser Paz, autoridades eclesiásticas y el líder de un "imperio" (agrupación de cinco pandillas distintas). Los y las miembros de las pandillas realizaron un pacto de convivencia y se comprometieron a entregar las armas en un reparto militar con la presencia de autoridades militares, eclesiásticas, municipales y civiles. Con estas armas se construyó el monumento a la paz ubicado en uno de los parques de la ciudad. Adicionalmente se ha realizado una multiplicidad de actividades juveniles, barriales y culturales como el campeonato de fútbol Paz Urbana, la organización de cursos y convivencias emprendidas por pandilleros en el barrio y la publicación de la revista mensual *Fuerza Underground.*

Estas iniciativas han provocado resultados positivos. A escala institucional se ha logrado la cooperación de la Corporación de Seguridad Ciudadana de Guayaquil. En relación con la actividad delictiva, ésta ha disminuido en un 65% en el Barrio de Paz, evitando el ajusticiamiento entre miembros de pandillas rivales e impulsando la integración de las mismas. Se han provocado cambios en la percepción ciudadana sobre la problemática de las pandillas y de los y las jóvenes que pertenecen a ellas, y se han generado fuentes de trabajo a través de la creación de microempresas, entre otros importantes avances.

2
Legalización de los reyes y reinas latinas / localidad: Cataluña, España



Los *Latin Kings*, una de las principales pandillas latinas que llegaron a implantarse en Cataluña, España, han convertido y legalizado su estatus de pandilla a asociación cultural. Este proceso se dio después de que el gobierno regional aprobara los estatutos propuestos por el grupo. El objetivo principal de esta estrategia ha sido reconducir las actividades de estas agrupaciones sin que pierdan su identidad. "Asociación cultural de reyes y reinas latinas de Cataluña" es el nombre bajo el cual la banda ha presentado el acuerdo.

El proceso comenzó en 2004, cuando el Ayuntamiento de Barcelona negoció con los *Latin Kings* y los *Ñetas* (otra banda latina de fuerte presencia en España) la posibilidad de abandonar la violencia e iniciar un proceso de legalización. A lo largo de este período, un grupo de juristas y estudiosos catalanes colaboraron con los líderes de los *Latin Kings* en la elaboración de los estatutos de la nueva asociación legal, que entre los principales puntos acordados se comprometió a abandonar los ritos violentos de iniciación y obediencia. Este ha sido un paso fundamental en su reinserción social, dado que la *Ley orgánica de asociaciones de Cataluña* prohíbe la inserción de grupos que persiguen o utilizan medios delictivos y los declara ilegales.

Tras dos meses de estudio, la Dirección General de Derecho y Entidades Jurídicas del gobierno regional no halló ningún principio que pudiera ser contrario a las leyes vigentes en Cataluña y en España, por lo que concedió la autorización. La constitución de este grupo como entidad legal permite a los *Latin Kings* disfrutar de los beneficios de una asociación legalmente reconocida, tales como ayudas y subvenciones públicas y privadas. La Asociación cultural de reyes y reinas latinas de Cataluña recibirá el mismo trato que otras asociaciones según el tipo de actividad que desarrolle y su repercusión e implicación social.

3
Endurecimiento de políticas frente a las pandillas y grupos de índole parecida / localidad: El Salvador y Honduras

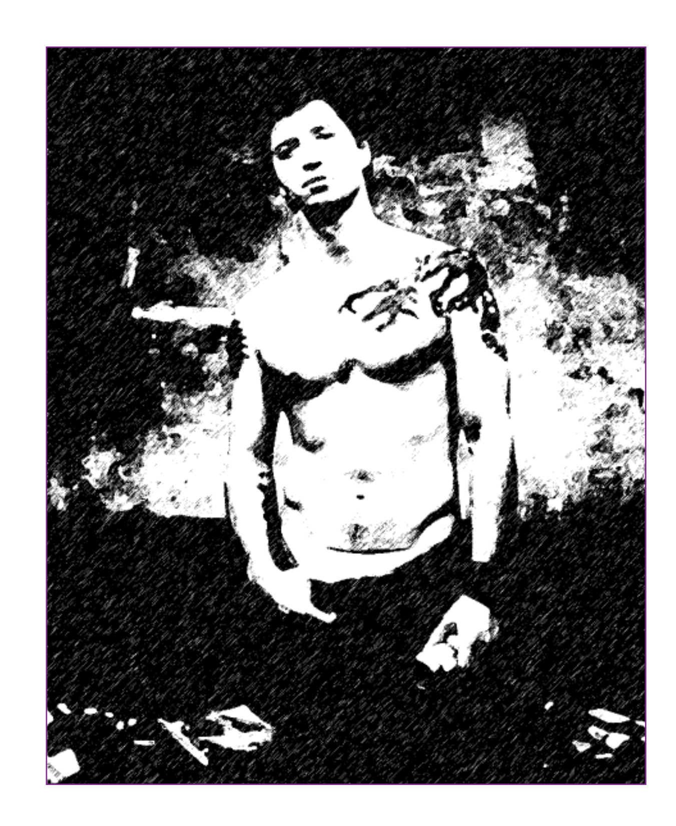
Una experiencia contradictoria a procesos de pacificación es lo sucedido en los gobiernos de El Salvador y Honduras. En estos países, se han adoptado medidas represivas: "mano dura" en contra de las maras. Entre ellas, se ha reformulado la legislación para fortalecer las ope-

raciones de encarcelamiento de mareros por el solo hecho de pertenecer a tales agrupaciones.

La proliferación de las pandillas es un problema de seguridad grave que cruza a los países de El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala, Belice, Costa Rica y Panamá, en donde se calcula que existen 920 agrupaciones y un total de 69.145 miembros. En los últimos meses, esta proliferación ha puesto en jaque a las autoridades de esos países, pues han sido señalados como responsables del alarmante incremento de asesinatos, violaciones, robos y amenazas de tipo gánster. Es así que los jefes policiales centroamericanos han diseñado un plan regional antipandillas juveniles centrado, principalmente, en el intercambio de información entre los países de la región para desarticular estas agrupaciones y facilitar las órdenes de captura en cualquiera de estos países.

Por otro lado, cada uno de estos países ha lanzado campañas nacionales para combatir a las pandillas. En Honduras, pese a que en 2001 fue aprobada la *Ley para la prevención, rehabilitación y reinserción social de personas integrantes de pandillas o maras*, ésta se encuentra actualmente estancada. El Presidente de ese país, Ricardo Maduro, envió a la Cámara Alta una propuesta para endurecer las leyes en contra de la presencia de maras –aprobada en agosto de 2007– y reformar el *Código penal* para incrementar la criminalización de los y las jóvenes miembros. En El Salvador se aprobó una ley antimaras, la cual establece la prohibición de pandillas criminales y la prohibición de formar parte de las mismas (resultando esto en arresto, juicio y encarcelamiento).

Estas medidas –en particular las de Honduras y El Salvador– han sido duramente criticadas por organizaciones defensoras de los derechos humanos. Las ONG admiten que las pandillas son un problema de seguridad grave, pero señalan dos puntos: 1) las pandillas no son el origen de los diversos problemas de las sociedades; y 2) el endurecimiento de este tipo leyes podría derivar en abusos policiales (Alejandro, 2003).



Bibliografía

Textos citados

Alejandro, Blanca (2003). "Pandillas en Centroamérica, una plaga incontrolable". *El correo de la diáspora argentina.* Documento electrónico: http://www.elcorreo.eu.org/esp/article.php3?id_article=2246 [consulta: mayo de 2008].

Carrión, Fernando (2006). "Pandillas: de lo local a lo global". *Boletín Ciudad Segura*, 3. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 1.

Goubaud, Emilio (2008). "Maras y pandillas en Centroamérica". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 4. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 35-46.

Moro, Javier (2006). "Exclusiones y violencias, las juventudes en la mira", en: Magna Terra (ed.). *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*. Guatemala: 17-27.

Pérez, Rebeca y Daniel Luz (2008). "El fenómeno de la violencia armada organizada". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 4. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 72-80.

Santillán, Alfredo y Soledad Varea (2008). "Estrategia y políticas de inclusión (¿asimilación?) de pandillas en el Ecuador: dos modelos de ciudades, dos visiones sobre las potencialidades de los y las jóvenes pandilleros". *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 4. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 81-99.

Torres, Andreina (2006). "Pandillas y naciones en el Ecuador: diagnóstico de situación". *Boletín Ciudad Segura*, 3. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Textos consultados

Álvarez, Carol y Albert Martin (2006). "La Generalitat abre la vía a la legalización de bandas latinas". *Diario El Mundo*, España. Documento electrónico:

http://www.elmundo.es/papel/2006/08/10/espana/2010596.html
[consulta: abril de 2008].

Curbelo, Nelsa (2004). "Las expresiones culturales como agentes de cambio en grupos juveniles violentos". Documento electrónico:
http://www.gencat.net/interior/dialegs2004/ponencias/Nelsa_Curbelo_esp.pdf
[consulta: junio de 2008].

Curbelo, Nelsa (2006). "Víctimas que se convierten en victimarios". *Boletín Ciudad Segura*, 3. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 2-3.

Curbelo, Nelsa (2007). "La institucionalización de las pandillas por sí mismas no es positiva, detrás debe haber un trabajo". *Redes Cristianas*. Documento electrónico:
http://www.redescristianas.net/2007/10/28/nelsa-curbelo-%E2%80%9Cla-institucionalizacion-de-las-pandillas-por-si-misma-no-es-positiva-detras-debe-haber-un-trabajo%E2%80%9D/
[consulta: mayo de 2008].

El Mundo (2007). "La mujer que pacificó a los *Ñetas* y *Latin Kings*". Observatorio de la Diversidad MUGAK. Documento electrónico:
http://medios.mugak.eu/noticias/noticia/87040
[consulta: mayo de 2008].

El País (2006). "Los *Latin Kings* de Cataluña se presentaron en sociedad como organización cultural". Barcelona. Documento electrónico:
http://www.elpais.com/articulo/sociedad/Latin/Kings/Cataluna/presentan/sociedad/organizacion/cultural/elpepusoc/20060914elpepusoc_1/Tes
[consulta: abril de 2008].

El Universo (2008). "Los *Latin Kings* piden respaldo y crean su propia organización". Guayaquil. Documento electrónico:
http://www.eluniverso.com/2008/07/28/0001/18/C529500DAA0C4BD9A07BAD0D11A3F93A.html
[consulta: julio de 2008].

Página web citada

Ser Paz (2008)
http://www.serpaz.org/web/content/view/45/46/
[consulta: mayo de 2008].

6. Violencia de género



Diagnóstico

La violencia de género es aquella que se ejerce sobre una persona en razón de su sexo y se deriva de desigualdades estructurales, simbólicas, políticas y económicas que existen en las sociedades. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), esta constituye

> todo acto de violencia basado en el género que tiene como resultado posible o real un daño físico, sexual o psicológico, incluidas las amenazas, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, ya sea que ocurra en la vida pública o en la vida privada (ONU, 1993).

La violencia de género está relacionada directamente con las mujeres porque son ellas las principales víctimas de esta problemática; se refiere a una violencia en contra de las personas que, por su condición de género u orientación sexual, son sometidas a relaciones de poder asimétricas. Este tipo de violencia ha ayudado a cuestionar la forma en que se comprende la seguridad ciudadana como una disciplina enfocada netamente a la delincuencia y criminalidad.

En América Latina, ha sido reciente el reconocimiento de la problemática de la violencia de género como un tipo de violencia específica con cualidades particulares. Es así como el ámbito privado (doméstico) se ha convertido en espacio de análisis de la seguridad ciudadana –además del espacio público–, considerando a la violencia de género como una amenaza a la integridad de las personas que afecta tanto en espacios privados como públicos.

En el Ecuador, la violencia de género empieza a llevarse al escenario público debido a las evidencias y demandas de las mujeres de los sectores populares. A finales de la década de los años ochenta, la experiencia de varios departamentos jurídicos populares permitieron la implementación de servicios de acogida para mujeres víctimas de violencia; posteriormente, a inicios de la década de los años noventa fue inaugurada la primera casa de refugio para mujeres maltratadas. En 1994 se creó la primera Comisaría de la Mujer y la Familia en Guayaquil, y en 1995, el movimiento de mujeres logró la aprobación de la *Ley 103 contra la violencia a la mujer y la familia*. Más adelante, en 1998, el Ministerio de Salud Pública del Ecuador reconoció a la violencia intrafamiliar y de género como un problema de su competencia, estableciendo la atención obligatoria en las unidades de salud y dependencias de este organismo del Estado (Segura, 2006: 6).

De igual manera, a finales de la década de los años noventa, el Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (MDMQ) coordinó la conformación de la *Red metropolitana de atención y prevención de la violencia intrafamiliar y de género* (RED VIF-G), instancia que promovió y apoyó la iniciativa de la entonces llamada Comisión de la Mujer y Familia del MDMQ, la cual consiguió la promulgación de la *Ordenanza municipal 042*, que reconoció a la violencia intrafamiliar y de género como un problema que afecta a la población del Distrito, y que requiere de servicios y recursos para su atención y prevención (Segura, 2006: 7).

En la actualidad, el derecho a la ciudad por parte de las mujeres se ve obstaculizado por la sensación de inseguridad y el temor a ser agredidas, lo que impacta en su vida cotidiana, limita su movilidad y autonomía en cuanto al uso y apropiación del espacio público, particularmente en determinados horarios y lugares percibidos como peligrosos.

La Encuesta Demográfica y de Salud Materna e Infantil (ENDEMAIN), realizada en el Ecuador en 2004, muestra que la violencia intrafamiliar a escala nacional, regional y provincial existe. Se descubrió, por ejemplo, que el 28% de las mujeres encuestadas fueron víctimas de maltrato físico y el 25% de maltrato psicológico cuando tenían menos de 15 años de edad. En cuanto al sexo forzado y al abuso sexual, la mayor parte de las víctimas de estas agresiones eran mujeres y niñas, y los perpetradores eran hombres adultos o jóvenes. Entre las mujeres de 15 a 49 años de edad, el 9,6% reportó alguna violencia sexual en el transcurso de su vida. Finalmente se reportó que el 41% de las mujeres ecuatorianas que alguna vez fueron casadas o unidas recibieron maltratos verbales o psicológicos; el 31% sufrió de violencia física y el 12% de violencia sexual. El riesgo de violencia varía de acuerdo con la edad de la mujer, siendo, sin embargo, las más jóvenes las más afectadas (CEPAR, 2005).



Asimismo en 2008 se registraron 64.821 denuncias por violencia de género en las 31 Comisarías de la Mujer y la Familia del Ecuador, mientras que el Ministerio Público dio cuenta de 10.672 denuncias por delitos sexuales en el país, de las cuales solo el 3,1% (aproximadamente 300 casos) llegaron a tener una sentencia (Unidad de Ejecución Especializada, 2009); situación que evidencia que precisamente uno de los principales problemas que se presenta en la erradicación de la violencia de género es la impunidad. En definitiva, todo esto muestra la necesidad de promover políticas públicas con enfoque de género, que garanticen la especificidad y cumplimiento de los derechos de las mujeres como un tema de seguridad ciudadana.

Objetivos

Objetivo general

Prevenir, combatir y atender la violencia de género como un problema de seguridad ciudadana desde los gobiernos locales del país.

Objetivos específicos

- Crear estrategias a nivel local que permitan combatir la problemática de la violencia de género a corto, medio y largo plazo.
- Sensibilizar y educar tanto a la población como a funcionarios y funcionarias que laboran en instituciones vinculadas con la seguridad ciudadana sobre las implicaciones de la violencia de género en el desarrollo de la sociedad.

Líneas estratégicas de acción

1. Creación de ordenanzas municipales para combatir la violencia de género a nivel local

Siguiendo la experiencia del MDMQ, el cual promulgó una ordenanza (042) que reconoció a la violencia intrafamiliar y de género como un problema que afecta a la población de Quito y estableció que se requiere de servicios y recursos para su atención y prevención; es importante que el resto de gobiernos locales asuman esta iniciativa en sus respectivas gestiones con el propósito de que se puedan atender las manifestaciones particulares de este tipo de violencia en cada área del país. En este sentido, la creación de una ordenanza posibilita no solo el reconocimiento de la existencia de esta problemática en una población específica, sino también la asignación de un presupuesto por parte de los municipios para combatir esta situación, y además la institucionalización de un área a cargo de llevar a cabo programas y proyectos para este propósito, los mismos que deberán ser liderados por el Municipio pero siempre en coordinación con las demás instituciones locales que en sus actividades cotidianas enfrentan las consecuencias de esta problemática. De manera que la decisión política de combatir la violencia de género debe ir acompañada de mecanismos concretos que aseguren un trabajo continuo en la erradicación de la misma, como es el caso de una ordenanza municipal.

2. Fortalecer la perspectiva de género en los organismos administradores de Justicia

En el Ecuador existen 31 Comisarías de la Mujer y la Familia en 19 provincias del país, la cuales tienen a su cargo el juzgamiento de las infracciones previstas en la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia (Ley 103). Estos espacios de administración de Justicia tienen la obligación de receptar una denuncia o demanda por violencia intrafamiliar; y otorgar en forma inmediata las medidas de amparo que el caso amerite. No obstante, aunque estas comisarías han constituido un gran avance en la prevención y sanción de la violencia de género, no han sido parte del sistema Judicial del país, sino que han dependido de la Presidencia de la República a tra-

vés del Ministerio de Gobierno y la Dirección Nacional de Género (DINAGE).

Por tal motivo, la nueva *Constitución política del Ecuador* (2008) establece que estas comisarías se deben convertir en Juzgados de Violencia contra la Mujer y la Familia; razón por la cual a partir del 9 de marzo de 2009 (Registro Oficial 544, artículo 22), estas instancias pasaron a formar parte del sistema Judicial del Ecuador.

Es necesario un reforzamiento urgente de este sistema en el tratamiento de la violencia de género, tanto para que funcionarios y funcionarias de esta institución acaben con la "permisibilidad" frente a toda violación de los derechos humanos por razones de género, como para incentivar en la ciudadanía la denuncia de este tipo de violencia (física, sexual y/o psicológica) en las instancias pertinentes. El sistema de Justicia debe, como parte de una institución democrática, responder a los casos de violencia de género con mayor agilidad, para lo cual es necesario capacitar en alto nivel a sus operadores y operadoras con el objetivo de que pueden ejercer su trabajo con gran eficiencia.



3. Creación de centros integrales de atención de la violencia de género

Dado que la mujer es una de las víctimas más recurrentes de la violencia en la ciudad, es importante buscar mecanismos desde la seguridad ciudadana sobre cómo abordar e intervenir en este tipo de violencia. Por lo tanto, hace falta reorientar la agenda y dirigir los instrumentos y metodologías de seguridad ciudadana hacia las necesidades, condiciones y requerimientos específicos de las mujeres.

La creación de centros integrales de atención de la violencia de género son una excelente opción en este sentido, ya que estos pretenden brindar un tratamiento integral a las víctimas de esta situación, proporcionando en cada una de sus instalaciones una atención completa, tanto policial, jurídica, sicológica y médica. De este modo, la intención de estos centros es facilitar en un mismo espacio una atención especializada a las personas afectadas, para lo cual deben funcionar: Policía Judicial, Dirección Nacional de Policía Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN), DEVIF, Fiscalía, Comisaría de la Mujer y la Familia, Centro de Salud, entre otros.

Quito cuenta desde hace aproximadamente cinco años con este tipo de atención especializada a través de los Centros de Equidad y Justicia (CEJ), los cuales primero funcionaron en dos zonas distritales y actualmente existen en cinco administraciones de la ciudad, prestando un gran servicio a la ciudadanía que enfrenta esta problemática, por lo que replicar esta experiencia en otras ciudades del país podría mejorar en gran manera la situación de las personas que afrontan esta situación.

4. Formación de redes institucionales de prevención de la violencia de género

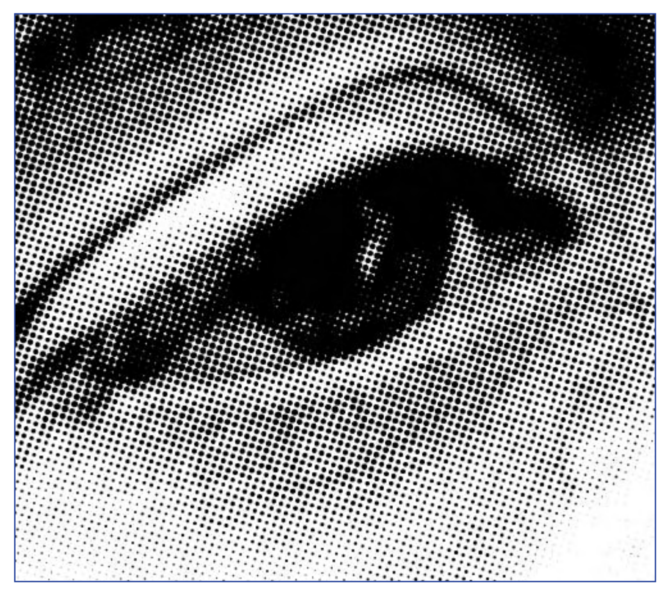
Abordar la violencia de género desde la perspectiva de la seguridad ciudadana abona otros enfoques y hace un llamado para que la preocupación deje de estar centrada en los bienes, la propiedad o la delincuencia, y se integre una preocupación por la vida, los derechos y la dignidad de las personas (Segura, 2006: 9). Por este motivo, la unión de esfuerzos institucionales a través de redes locales para la prevención de este tipo de violencia constituye una acción efectiva en el combate a la problemática, iniciativa que necesariamente debe ser promovida desde el gobierno local como ente coordinador interinstitucional entre las diferentes entidades y organizaciones que día a día enfrentan las consecuencias de este tipo de violencia.

De esta manera, desde cada red local se puede elaborar una serie de iniciativas y productos para la prevención de la violencia de género, una de las más importantes es brindar información a la ciudadanía sobre las instituciones miembros que trabajan y atienden el tema, con el propósito de dar a conocer dónde acudir en caso de experimentar este tipo de violencia. Asimismo, la red puede trabajar en la sensibilización de funcionarios y funcionarias de las instituciones miembros, reforzando principalmente aspectos conceptuales sobre violencia de género para una mejor atención a la población. De igual forma, la red puede elaborar productos comunicacionales como revistas, boletines o páginas web en los cuales se continúe informando a la ciudadanía sobre el trabajo realizado y qué hacer en el caso de experimentar esta situación.

5. Generación de información institucional con enfoque de género

Los principales indicadores de seguridad actualmente no logran identificar la violencia de género o la violencia en contra de las mujeres, pues muchas de las políticas de criminalidad excluyen y ocultan la categoría de género. Es fundamental insertar metodologías cualitativas que sean sensibles a la identificación de la violencia de género y que provean el espacio adecuado para manifestaciones de las experiencias femeninas en la violencia.

Los métodos cualitativos logrados a través de entrevistas, conversaciones y participación de la comunidad son más útiles para comprender violencias que ocurren en espacios privados y que tienden a ser socialmente encubiertas. Los grupos focales, la metodología de la ruta crítica (introducida por la OPS y en la cual se hace un seguimiento a los procesos de



la toma de decisión que hacen las mujeres ante una situación violenta), y las apreciaciones urbanas participativas –en las cuales se acoge el conocimiento local y se incentiva a que la comunidad haga sus propias valoraciones, análisis y planes– son muy útiles también. Estas estrategias brindan el espacio necesario para que las mujeres expresen y compartan sus experiencias.

Es responsabilidad de los gobiernos locales, nacionales y las entidades vinculadas con la seguridad ciudadana (por ejemplo, el *Observatorio metropolitano de seguridad ciudadana)* producir este tipo de estudios –o asociarse con instituciones académicas que puedan hacerlo–, dado que la intervención, disminución y eventual erradicación de este tipo de violencia mejoraría las vidas de una considerable porción de la población.

6. Capacitación a la Policía comunitaria sobre protocolos de atención en violencia de género

Considerando que las y los funcionarios de la Policía comunitaria son las personas que deben atender en primera ins-

tancia los casos de violencia de género –especialmente en el ámbito intrafamiliar– al permanecer en los diferentes barrios y comunidades de manera cotidiana, es muy importante que los diferentes municipios coordinen acciones con la entidad a cargo de la seguridad ciudadana a nivel nacional (Subsecretaría de Seguridad Ciudadana), para de esta manera capacitar y sensibilizar a policías comunitarios sobre qué es la violencia de género y sus implicaciones en la calidad de vida de la población, para posteriormente entrenar al personal en el manejo de los protocolos de atención existentes en la atención de esta problemática, ya que si bien los y las funcionarias enfrentan situaciones de violencia de género de manera permanente en su quehacer diario, poco saben sobre el concepto, la dimensión, los alcances y los procedimientos adecuados para combatir este fenómeno que afecta gravemente a la sociedad. En este sentido, es importante que en estas capacitaciones se recojan inquietudes y experiencias de los y las policías comunitarias en la atención de casos de violencia de género, ya que de esta manera se podrá conocer y a la vez intervenir en mejores opciones y respuestas a esta problemática en todo el país.



7. Crear un fondo de investigación sobre violencia de género

La mejor manera de combatir la violencia de género que existe tanto a nivel local como nacional es conociendo las diversas formas en que ésta se manifiesta. Por este motivo, es necesario que se realicen investigaciones de tipo cualitativo sobre esta problemática, para conocer a fondo sus implicaciones y poder crear políticas públicas eficaces para su combate.

Una forma efectiva de promover la investigación en esta temática es creando un fondo que subsidie los estudios, propuestas y proyectos innovadores sobre violencia de género a nivel local. Estos estudios podrán ser ejecutados por organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, civiles y académicas, empleando metodologías diversas que permitan analizar la magnitud de la violencia de género en sus diferentes ámbitos, evitando así que las investigaciones aborden únicamente situaciones de violencia intrafamiliar, ya que son diversos los espacios donde se reproduce esta práctica que tanto afecta la vida de las personas en general y de las mujeres en particular. Además, dichas investigaciones deben comprometer

> elementos teóricos y metodológicos que permitan incluir en su espectro todas aquellas identidades sexuales sometidas a violencias basadas en el género; es decir, tanto las mujeres como los grupos LGBTT (Lesbianas, Gays, Bisexuales, Travestis, Transgénero) (Núñez, 2006: 11).

8. Espacio público con enfoque de género

Es necesario considerar que la violencia de género se manifiesta tanto en el espacio privado como en el público y aunque se ha evidenciado que ésta ocurre en gran dimensión en el primero, es indispensable garantizar la seguridad de la población (especialmente de las mujeres) en el segundo, ya que este tipo de violencia se produce también en espacios de concurrencia masiva, calles, transporte público, escuelas, lugares de trabajo, entre otros.

Una forma de derrocar la violencia urbana que afecta a mujeres, niños, niñas, adultos mayores y otros grupos vulnerables es devolverles sus derechos sobre la ciudad a través de procesos de reapropiación y utilización de los espacios urbanos. Para incentivar la utilización de estos espacios, es necesario que se provean ciertas seguridades para que las personas sientan confianza y disminuyan su percepción de inseguridad. Para esto, se puede emplear más personal que ayude a mantener la seguridad (por ejemplo, vigilancia policial en áreas vulnerables y/o durante la noche, acompañantes de personas con discapacidad, enfermas y ancianas) y fortalecer los espacios públicos a través de mayor iluminación, señalización, accesibilidad al transporte, entre otros.

Analizar técnicamente y con perspectiva de género las condiciones de vulnerabilidad en las cuales son violentadas las mujeres permitirá entender a esta violencia como tema público y de seguridad ciudadana, además de que propiciará la creación de escenarios que disminuyan dicha problemática.

9. Realización de campañas educativas sobre violencia de género

Desde los gobiernos locales, a través de las redes de prevención de violencia de género, se deben realizar campañas educativas en las cuales se sensibilice sobre el concepto y las implicaciones de esta problemática en la calidad de vida de la población. De esta manera, a través de la realización de talleres y charlas explicativas tanto en escuelas, colegios y universidades, como en barrios y comunidades, se debe explicar y concienciar sobre las diversas formas en que esta violencia se manifiesta, así como las causas, consecuencias y posibilidades de cambio para combatirla. En este sentido, es muy importante informar a la ciudadanía qué hacer en el caso de ser víctimas de este tipo de violencia, para lo cual es necesario dar a conocer la normativa legal existente y las instituciones a cargo de atender esta problemática.

Por otro lado, se debe proporcionar especial atención a la capacitación de niños, niñas y adolescentes sobre violencia intrafamiliar y de género, ya que los menores de edad requieren estar informados desde muy temprano sobre sus derechos ciudadanos, para de esta forma aprender a identificar los actos de agresión de los que podrían ser objeto, y evitar la aceptación del maltrato y la violencia como prácticas normales o cotidianas.

Asimismo es importante que en estas campañas se promueva el "empoderamiento" de las mujeres, donde ellas se reconozcan como sujetas de derechos, deberes y responsabilidades, identificando y rompiendo los patrones sexistas que han afectado la igualdad de oportunidades para ellas.

10. Medios masivos de comunicación comprometidos con la lucha contra la violencia de género

Los medios de comunicación deben contribuir con la restricción y erradicación de estereotipos que refuercen y justifiquen la discriminación, el sexismo y la violencia de género en sus programaciones. Deben, además, apoyar la difusión de campañas que sensibilicen al público frente a esta problemática e incentiven a la ciudadanía a denunciar este tipo de violencia, sea de índole psicológica, física y/o sexual.

Los gobiernos locales y nacionales, en asociación con las entidades de control de los medios de comunicación (por ejemplo, CONARTEL), deben promover la difusión de imágenes y mensajes que rompan con los estereotipos de género y que no banalicen las situaciones de violencia de género en su cobertura noticiosa (Pontón, 2007). Se puede, por ejemplo, organizar concursos de publicidad con campañas o estrategias publicitarias no sexistas ni discriminatorias, además de construcción de noticias que no hagan un espectáculo de esta problemática sino que, por el contrario, la contextualicen como un problema que afecta a gran parte de la ciudadanía y que debe ser combatido en todas sus manifestaciones.

Experiencias relevantes

1
Implementación del Programa Ciudades Seguras en Rosario / localidad: Argentina[1]



Patrocinado por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y coordinado por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) con el apoyo de la Red Mujer y Hábitat América Latina, se implementó en diciembre de 2006 el Programa Ciudades Seguras: Violencia contra las Mujeres y Políticas Públicas en Rosario.

Para el este proyecto, se realizaron grupos focales en los que las mujeres identificaron los lugares urbanos que percibían como inseguros (por ejemplo, plazas, parques, puentes peatonales, entornos de vías de ferrocarril, la terminal de ómnibus y sus alrededores, entre otros). Reconocieron que los agresores eran hombres en la mayoría de los casos y que los delitos por robo y asesinato se volvían más violentos cuando las víctimas eran mujeres. Se concluyó que la agresión en el espacio público, a través de insinuaciones sexuales, con miradas, chistes, burlas u otras conductas invasivas de su corporeidad, provocaban que las mujeres limitaran sus conductas cotidianas, evadiendo la circulación en ciertas áreas y a ciertas horas e, incluso, ir a estudiar o trabajar.

Además de los grupos focales, en Rosario se han realizado talleres de sensibilización y capacitación, y se han conformado grupos de trabajo para generar propuestas que permita a las mujeres apropiarse y disfrutar de los espacios públicos. Una de las principales actividades realizadas hasta el momento ha sido el Programa en el Distrito Oeste, el cual consiste en volver a ocupar el espacio público de este sector de la ciudad que, en los foros, fue reconocido como amenazante para las mujeres. Se realizaron caminatas exploratorias en este distrito bajo el eslogan de *Más mujeres en la calle, ciudades para todas y todos sin miedo ni violencia*. Otra de las sonadas campañas desempeñadas consistió en la instalación de afiches con la frase *Imaginemos Rosario sin violencia, también para las mujeres!*, en los lugares más transitados de esta ciudad. Igualmente, entre otros eventos, se ha organizado el *Seminario de políticas públicas y metodologías de participación en urbanismo y género* para las y los funcionarios municipales y la *Conferencia ciudades habitables: aportes desde el urbanismo a la equidad de género*, coordinada por el Área Mujer de la Secretaría de Promoción Social de la Municipalidad de Rosario.

Estos esfuerzos han contribuido para un mayor conocimiento acerca de las formas de agresión que afectan a las mujeres, y a capacitar a la población y autoridades locales sobre cómo intervenir y erradicar la violencia de la experiencia urbana de las mujeres. La ciudad de Rosario ha sido reconocida nacional e internacionalmente por sus esfuerzos de introducir el enfoque de género en las políticas locales.

1 Cooperación local, nacional e internacional UNIFEM / AECI, 2008.

2
Proyecto América Latina Genera. Gestión del conocimiento para la equidad de género[2] / localidad: América Latina y el Caribe



América Latina Genera comenzó sus actividades en julio de 2005 gracias al apoyo del Fondo Temático Japonés para el Desarrollo de la Mujer (JWID) y el respaldo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este proyecto, la comunicación es la herramienta principal para la articulación de esfuerzos en contra de la discriminación y la violencia de género en América Latina. El proyecto busca generar nuevas y más justas formas de relaciones entre mujeres y hombres a través de la democratización del conocimiento, la comunicación, la participación y el aprendizaje colectivo.

El proyecto realiza las siguientes actividades: a) capacitación e investigación; b) asesoría técnica sobre cómo trabajar temas de género, cómo introducirlos en el campo de desarrollo y enmarcarlos en el campo de los derechos humanos; c) comunicación e incidencia, de manera que el tema de la equidad de género se posicione en espacios regionales de debate y de toma de decisiones; d) creación de la comunidad virtual "la ciudad del conocimiento", que facilita el acceso a la información en materia de género; e) identificación de políticas públicas o "buenas prácticas" que tengan un enfoque de género y se cumplan con legitimidad, pertinencia, sostenibilidad, coordinación y concertación, integralidad, innovación, transferencia o aplicabilidad, y promoción de los derechos humanos.

2 PNUD, 2006-2008.

3
Red uruguaya contra la violencia doméstica y sexual / localidad: Uruguay[3]



La Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual es un espacio de articulación de 18 organizaciones de la sociedad civil comprometidas con el tema desde hace más de una década. Su misión principal es introducir el enfoque de género en las políticas formuladas para combatir la violencia. A través de esta Red, las organizaciones pretenden romper con la fragmentación con la que se trabaja este

3 Red Uruguaya, 2004.

tema y promover la coordinación interinstitucional de acciones para erradicar la violencia doméstica y sexual, tanto a escala local como nacional, vinculándose también a organismos internacionales. Al mismo tiempo, instauran espacios de reflexión sobre las causas y consecuencias de estos tipos de violencias y las socializan para sensibilizar a la ciudadanía. El objetivo principal es sumar esfuerzos para alcanzar una vida sin violencia en la ciudad.

La Red se ha vinculado a las políticas y acciones gubernamentales, incidiendo en la reforma del *Código penal uruguayo* –adhiriendo la violencia doméstica como delito penal–, creando la *Ley de seguridad ciudadana* y asistiendo a la creación de un *Sistema nacional integral de prevención, detección y atención de la violencia doméstica.* Sus miembros actúan como delegados representantes de la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales en el Consejo Nacional Consultivo Honorario de Lucha contra la Violencia Doméstica para redactar el primer Plan Nacional de Lucha contra la Violencia Doméstica. En cuanto a su trabajo en la sensibilización de la sociedad, han asignado un Día Internacional contra la Violencia hacia la Mujer (25 de noviembre) y apoyan a las mujeres de la Campaña del Crespón, a través de la cual se denuncian las muertes de mujeres por violencia doméstica. Esta Red también focaliza su atención sobre jóvenes entre 14 a 18 años de edad, a través de un concurso juvenil de afiches en contra de violencia intrafamiliar.

En cuanto a labores de sensibilización, la Red lidera la campaña pública *Violencia doméstica, algo que todos podemos evitar*, comprometiendo la participación de los medios masivos en cuanto a difusión. Finalmente han estado a cargo del diseño y la distribución del *Manual de conceptos básicos sobre la Ley de violencia doméstica 17.514.*

Bibliografía

Textos citados

Centro de Estudios de Población y Desarrollo Social (CEPAR) (2005). *Encuesta demográfica de salud materna e infantil (ENDEMAIN) 2004.* Informe final. Documento electrónico: http://www.cepar.org.ec/endemain_04/nuevo05/pdf/texto/01_introduccion.pdf [consulta: abril de 2009].

Núñez Vega, Jorge (2006). "Políticas de seguridad ciudadana y género". *Boletín Ciudad Segura*, 9. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 11.

Organización de las Naciones Unidas (1993). *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.* Nueva York. Documento electrónico: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1286.pdf [consulta: mayo de 2009].

Pontón, Jenny (2007). "La violencia de género en las ciudades: ¿problema mediático?". *Boletín Ciudad Segura*, 20. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 12.

Segura Villalba, Maritza (2006). "La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana?". *Boletín Ciudad Segura*, 9. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Unidad de Ejecución Especializada (2009). "Convivir sin violencia: Plan para la erradicación de la violencia de género hacia la niñez, adolescencia y mujeres". Quito: Ministerio de Gobierno.

Textos consultados

Carrión, Fernando (2006). "El género de la violencia". *Boletín Ciudad Segura*, 9. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 1.

Torres, Andreina (2007). "Violencia de género en la calle: entre el empirismo y la subjetividad". *Boletín Ciudad Segura*, 20. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Páginas web citadas

Cooperación local, nacional e internacional: UNIFEM / AECI (1997-2008) / Programa Ciudades Seguras: Violencia contra las Mujeres y Políticas Públicas, Municipio de Rosario
http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/mujer/coop_unifem.jsp
[consulta: junio de 2008].

PNUD (2006-2008) / Programa América Latina Genera
http://www.americalatinagenera.org
[consulta: mayo de 2008].

Red Uruguaya contra la Violencia Doméstica y Sexual (2004).
http://www.violenciadomestica.org.uy/
[consulta: mayo de 2008].

Páginas web consultadas

CEDAW / Organización de las Naciones Unidas
http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm
[consulta: mayo de 2008].

Clarín. "La violencia doméstica en Latinoamérica, un escándalo ético (1999- 2006)
http://www.clarin.com/suplementos/zona/2006/10/15/z-03501.htm
[consulta: abril de 2008].

CONAMU
http://organizaciones.conamu.gov.ec:8080/informativo/index.php?option=com_content&task=view&id=173&Itemid=12
[consulta: abril de 2008].

Informe ONU de la persistencia de violencia de género en América Latina (2007)
http://www.soitu.es/soitu/2007/11/26/info/1196112788_845817.html
[consulta: abril de 2008]

Oficina de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos
http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html
[consulta: mayo de 2008].

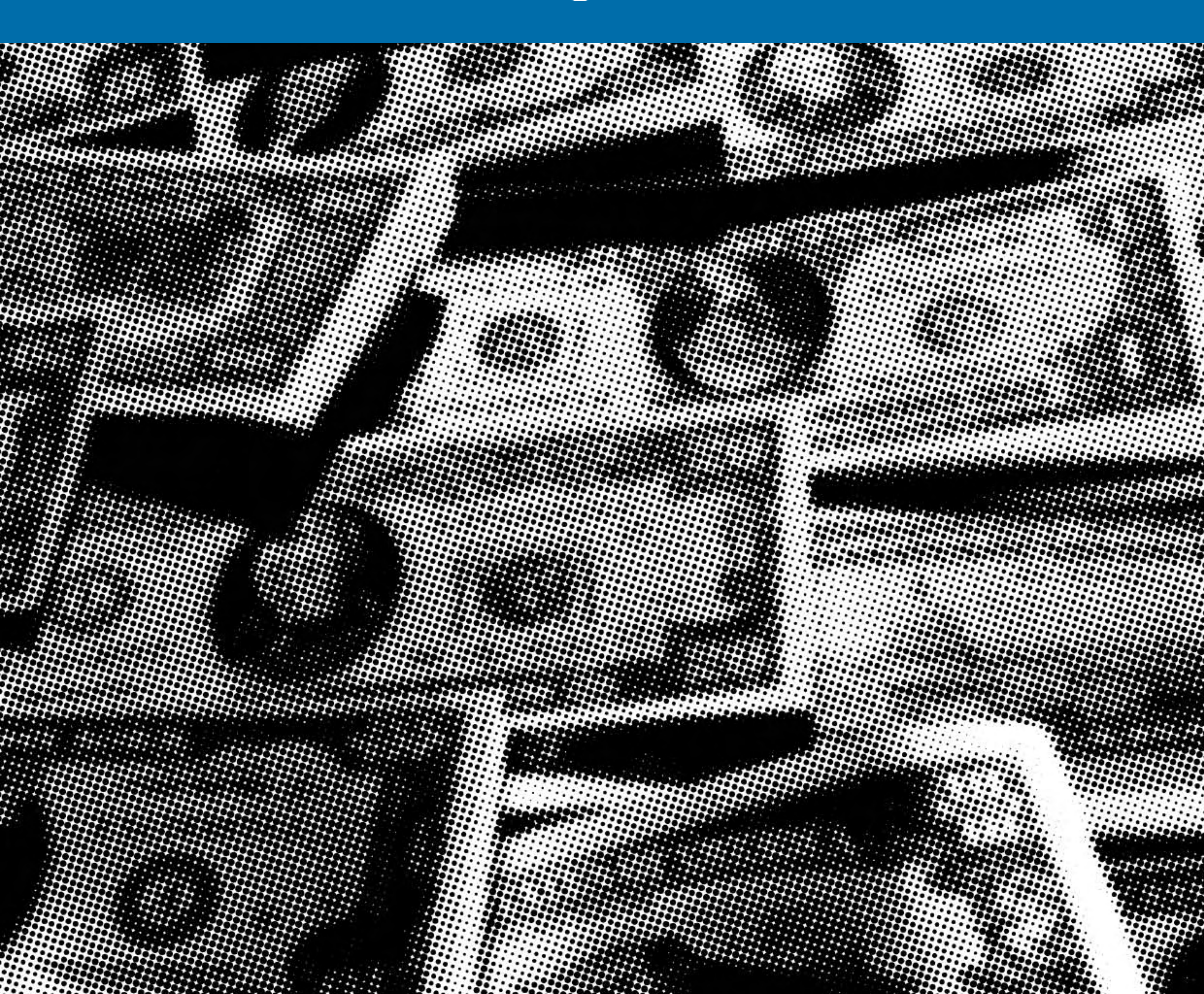
Red Nosotras en el Mundo. Centro de Intercambio y Servicios Cono Sur Argentina (CISCSA)
http://www.rednosotrasenelmundo.org/spip.php?rubrique10
[consulta: mayo de 2008].

Red de la Iniciativa de la Comunicación
http://www.comminit.com/en/node/45455
[consulta: mayo de 2008].

United Nations Population Fund (UNFPA)
http://www.unfpa.org/swp/2007/youth/spanish/story/reham_youth.html
[consulta: mayo de 2008].

UNIFEM Andina
http://www.unifemandina.org/index2.php?id=4&id_cat=4&id_art=57
[consulta: mayo de 2008].

7. Presupuesto para la seguridad



Diagnóstico

Es importante diseñar metodologías de inversión para el presupuesto de la seguridad ciudadana, pues a menudo se lo ha concebido como un gasto sin claros retornos y como competencia del Estado central únicamente. Frente al creciente aumento y complejidad de la violencia y la delincuencia, es necesario analizar la correlación entre los costos socioeconómicos que provocan y el presupuesto que se destina para garantizar la seguridad (en control y prevención del crimen, la violencia y actos ilegales), evaluando las políticas actuales y la rentabilidad económica, así como la sostenibilidad financiera y social que dichas inversiones representan. Es importante también cuestionar cuánto se invierte en programas de seguridad y cuántos serían los costos (en pérdidas en salud, costes institucionales, gastos en seguridad privada, pérdidas humanas y materiales, entre otros) que se podrían evitar tras esta inversión.

En nuestro país, el manejo del presupuesto persigue una tendencia deficiente. Los recursos han estado destinados principalmente al control, y la mayor parte del presupuesto se dirige a cubrir gastos administrativos (especialmente en los sectores policiales y de Defensa). Un 73% de las asignaciones van a gastos en personal y el 91% a gasto corriente (Salazar y Lastra, 2006). Con ello, no es difícil suponer que los recursos destinados a inversión (por ejemplo, dotar de equipos, insumos e infraestructura para que se presten mejores servicios) sean cubiertos por un porcentaje mínimo, correspondiente al 6% del total presupuestado.

Para 2007, los recursos que fueron asignados para los tres sectores que componen la seguridad correspondieron a $ 1.661'660.216,78 (SIGEF global, 2008), lo cual registró un incremento del 29,51% con respecto al año anterior. Asimismo, para 2008 este porcentaje aumentó considerablemente a un 40,07%, con un valor de $ 2.327'481.062,02 (SIGEF global, 2008). Esto muestra que se han destinado $ 168,26 por habitante para cubrir necesidades de seguridad, un valor mayor que en 2006, el cual correspondía a $ 155 por habitante.

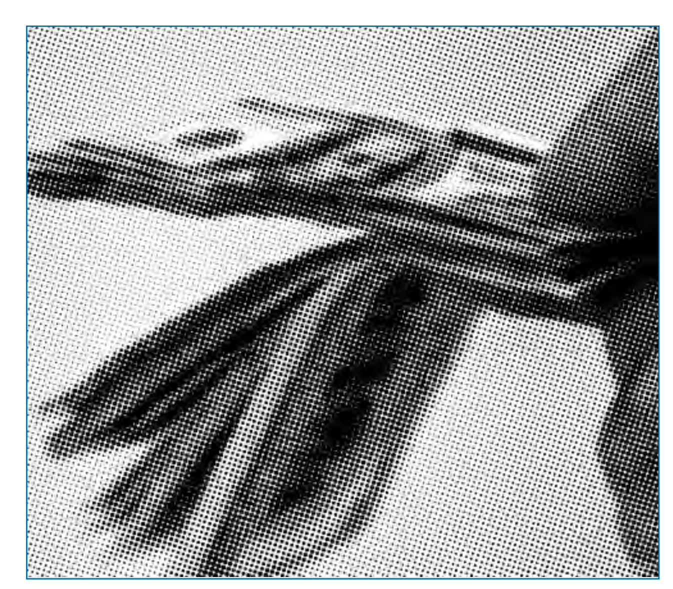
En cuanto a la estructura del presupuesto 2008 tenemos que este se encuentra repartido así: 47,04% para el sector Defensa; 43,79% para Asuntos internos; y 9,17% para el sector Jurisdiccional. Bajo esta estructura, se puede observar que el presupuesto tiende a ser asignado en el nivel político central. Es así que la seguridad posee una organización estatal que responde más a la seguridad nacional (a la seguridad del Estado y la prevaleciente *Ley de seguridad nacional*) que a la seguridad ciudadana, lo que genera fuertes tensiones entre el enfoque nacional coercitivo y punitivo, y el enfoque local de corte preventivo.

Si abordamos el tema de la seguridad como competencia se puede decir que aunque existe un régimen autónomo reconocido en la *Constitución política* del Estado, esta autonomía territorial no se extiende a los temas de seguridad, los cuales están a cargo del ejecutivo nacional. Bajo este modelo, todavía no se considera la participación de los gobiernos locales y de la comunidad como estamentos esenciales para afrontar los problemas de seguridad ciudadana.

En este contexto, son pocos los gobiernos locales que han asumido verdaderamente la competencia de la seguridad ciudadana. En el caso del gobierno local de Quito, se destina parte de los recursos al financiamiento de este asunto. El Municipio del Distrito Metropolitano de Quito ha creado la Tasa de Seguridad para el fortalecimiento de políticas y acciones que prevengan el crimen y la violencia, así como la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD), entidad destinada a manejar esta tasa.

Otro aspecto que es importante recalcar es que no existe una institución central que desarrolle e implemente las políticas directoras y el presupuesto de seguridad ciudadana (Carrión, 2006), lo que produce una falta de coordinación entre los organismos encargados de la seguridad: los gobiernos locales, la Policía, la Justicia y los cuerpos armados nacionales.

Debido a lo mencionado, el presupuesto de la seguridad ciudadana se diluye en la operación de una diversidad institucional, lo cual dificulta el monitoreo y la rendición de cuentas (Carrión, 2006). Se debe mencionar igualmente que aunque en nuestro país ha habido un incremento del presupuesto de la seguridad entre el período 2000-2008, la inseguridad y la violencia han aumentado también, lo cual lleva a replantear la calidad del gasto, es decir, su distribución, el nivel de inversión de los fondos de seguridad y el tipo de políticas que estas asignaciones respaldan.



Objetivos

Objetivo general

Contar con la asignación de recursos necesarios con el fin de usarlos eficientemente tanto en la reducción como en la prevención del crimen y la violencia.

Objetivos específicos

- Transparentar el uso de los recursos asignados al ámbito de la seguridad ciudadana.
- Maximizar los beneficios de recursos invertidos en la seguridad ciudadana.

Líneas estratégicas de acción

1. Programación presupuestaria de la seguridad ciudadana

En materia de seguridad ciudadana, los presupuestos no deben depender de la voluntad política construida en los debates parlamentarios locales y/o nacionales, se los debe formular en función de las características del marco institucional, de las políticas públicas que se impulsarán y de las prioridades de asignación de recursos con que se operará en este ámbito. Un tratamiento estructural del presupuesto establece las pautas de carácter técnico-operativo que asientan a las unidades ejecutoras y unidades orgánicas de este campo para programar y formular sus requerimientos presupuestales.

La programación presupuestaria compromete a la institución responsable a desarrollar el presupuesto bajo un esquema que visibilice y articule los programas institucionales, las fuentes de ingresos, la metodología de asignación y distribución de recursos, los mecanismos del control presupuestario, la eficacia de la inversión que, a través del establecimiento de los indicadores de desempeño, permitirá evaluar el logro de los objetivos. Además, con un enfoque integral del presupuesto se atenderán los costos directos relacionados con eventos de crimen y violencia que afectan a la población, a la vez que se evitará obviar los costos indirectos producidos por hechos de inseguridad.

Es necesario que existan indicadores claros y fiables que recojan la información relevante y mantengan el sistema permanentemente actualizado con el fin de medir de forma transparente la cantidad de recursos y su utilización en la seguridad ciudadana. En este ámbito, un sistema de información técnicamente elaborado, producto de la fusión de criterios de presupuesto y de seguridad ciudadana, permitirá conocer los costos que significan a la sociedad ecuatoriana los temas relacionados con la seguridad y bienestar de la ciudadanía y, con base en ello, priorizar problemas, distribuir recursos eficiente y efectivamente, así como tomar medidas que prevengan el crimen y la violencia (Lastra y Salazar, 2006).

2. Transparentar el uso de los recursos asignados al ámbito de la seguridad ciudadana

Los presupuestos dan cuenta de la "política de seguridad" que ha sido implementada a nivel local y/o nacional; su programación evidencia los temas prioritarios y la carga de recursos que recibirá cada actividad para su ejecución. En tal virtud, la institucionalidad de la seguridad ciudadana debe promover procesos de comunicación a través de los cuales se informe respecto a las asignaciones de recursos destinados a acciones dentro de seguridad ciudadana, y a la vez, se genere la posibilidad de entregar la información solicitada en ésta materia.

La *Constitución política de la República del Ecuador* garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información como mecanismo para ejercer la participación democrática respecto al manejo de la cosa pública y la rendición de cuentas a la que están sujetos todos los funcionarios y funcionarias del Estado; por lo tanto, las instituciones públicas locales y nacionales de seguridad ciudadana y el organismo director de los recursos de este ámbito deberán hacer un seguimiento permanente y crear una estructura que estipule los ingresos, los gastos corrientes y la inversión de recursos en esta área. Además, los informes deberán ser accesibles para toda la población y ser publicados y actualizados en las páginas web de cada una de las instituciones.

La transparencia del presupuesto de la seguridad ciudadana generará la posibilidad de llevar a cabo procesos de análisis de su comportamiento, hará visible la cantidad, la calidad del gasto asignado, el destino institucional de los recursos, la capacidad de ejecución de los mismos, entre otros aspectos. Esta providencia permitirá medir "públicamente" la eficacia y eficiencia de las políticas institucionales en materia de seguridad ciudadana.

3. Establecer una metodología de asignación y distribución de los recursos de la seguridad ciudadana

El Presupuesto General del Estado (PGE) puede definirse como las asignaciones hechas por el Estado a un sector determinado con base en las formulaciones teóricas que se buscan materializar a través de su política presupuestaria. En el ámbito de seguridad ciudadana, es importante demandar del PGE el establecimiento de criterios que orienten las inversiones hacia la reducción de índices de inseguridad y violencia en la sociedad, como su objetivo más importante.

Una vez definido el enfoque y modelo de seguridad ciudadana a escala nacional y local, es menester asignar un presupuesto para este tema y discutir la metodología de asignación y de distribución de los recursos, lo cual implica no solo una reforma legal o reglamentaria, sino una reformulación técnica del sistema de asignaciones del PGE, bajo el enfoque de nuevas categorías conceptuales (Núñez, 2006).

La metodología de asignación y distribución de los recursos de seguridad ciudadana garantizará su calidad:

> En una economía dolarizada, como la ecuatoriana, y con una fuerte restricción fiscal, la calidad del gasto constituye un elemento fundamental, pues, dada la limitada capacidad de crecimiento presupuestario, las instituciones deben trabajar sobre la priorización de los recursos asignados. En seguridad, esta priorización debe orientarse en dos ámbitos: el primero es el control y el segundo es la prevención (Salazar y Lastra, 2006: 4).



4. Institucionalizar el presupuesto de la seguridad ciudadana

Los gobiernos locales y el Gobierno nacional deben establecer la institucionalidad del presupuesto de la seguridad ciudadana con la finalidad de superar la asignación ambigua en esta materia; por lo general, son varios órganos estatales los que intervienen con políticas mixtas de seguridad pública y ciudadana (Carrión, 2006), pero a la hora de impulsar acciones en este campo no existe una organización concreta dedicada a gestionar el presupuesto de la seguridad ciudadana. Con varios entes gubernamentales, ninguno enteramente responsable, se da lugar a la existencia de presupuestos poco transparentes y con dificultades en el monitoreo y en la rendición de cuentas de los mismos.

El éxito de las políticas implementadas en esta área depende de una articulación coherente entre las acciones de las distintas instituciones que atienden esta problemática (Policía Nacional, sistema carcelario, sistema Judicial, gobiernos locales, observatorios de seguridad ciudadana, entre otros). Los programas, proyectos e información de cada una de estas instituciones deberán complementarse mutuamente para así lograr que los recursos sean acumulados en fondo único y, además, sean utilizados efectivamente.

Para instaurar un presupuesto de seguridad ciudadana exitoso, es necesario concentrar la gestión de esta materia en una institución que defina y promueva planes, programas y proyectos coherentes, con objetivos medibles, donde se establezca y distribuya los recursos obtenidos con el fin de controlar y prevenir las acciones de inseguridad y violencia generadas en la comunidad ecuatoriana. La institucionalidad del presupuesto visible a través de una planificación correctamente estructurada facilitará las condiciones necesarias para el seguimiento y la evaluación de las operaciones, uso de recursos y cumplimiento de objetivos propuestos.

5. Definición de los ingresos del presupuesto de seguridad ciudadana

La seguridad ciudadana requiere un ente gubernamental claramente definido, responsable, entre otras funciones, de gestionar los ingresos y los egresos de los recursos destinados a esta materia. La planificación del presupuesto responderá al marco institucional que lo promueva; de acuerdo con su fundamento conceptual se establecerán las políticas tanto para el financiamiento como para el gasto del sector. Todos los recursos orientados a este fin conformarán un monto único que será destinado según las prioridades establecidas en el plan de trabajo; de esta manera se evitará que dichos recursos sean usados en acciones de interés particular de las instituciones cooperantes.

Las fuentes de ingresos del presupuesto de la seguridad ciudadana se las debe establecer mediante disposiciones legales, sean ordenanzas, leyes y/o decreto presidencial. Se requiere formalizar este financiamiento, especificar el origen de los fondos, precisar la periodicidad del ingreso, especificar el monto recibido, determinar como estas asignaciones afectarán al Presupuesto General del Estado, etc. En este aspecto, la información específicamente detallada se convertirá en un mecanismo para transparentar el presupuesto de la seguridad ciudadana, a la vez que se convertirá en el criterio de rendición de cuentas de lo actuado.

Los fondos captados para este campo responderán a los requerimientos de la institucionalidad del presupuesto, las medidas que se ejecuten en nombre de la seguridad ciudadana serán de orden preventivo más que de control, minándose la posibilidad de llevar a cabo acciones represivas ante la criminalidad y la delincuencia. El fundamento lógico de la prevención demanda del diseño y de la operación de planes, programas y proyectos que sin los recursos económicos necesarios no trascenderán del planteamiento teórico, es decir, los ingresos designados para la seguridad ciudadana deben ser justos, suficientes y de concesión periódica con el fin de materializar la voluntad política expresada en la formulación del presupuesto de la seguridad ciudadana.

6. Distribución equitativa de recursos según la vulnerabilidad de las distintas poblaciones

Es importante que los ingresos de los gobiernos locales y nacional, por concepto de seguridad ciudadana, no se asignen

únicamente a gastos operativos y de logística (como sistemas de videovigilancia, construcción de cuarteles y centrales de atención ciudadana, entre otros), sino que se distribuyan a las comunidades más vulnerables mediante la realización de planes y acciones en temas relacionados con el control/prevención de la delincuencia (Salazar y Lastra, 2006: 5).

Las ciudades son el escenario de las diferentes formas de violencia. Un mismo espacio urbano contiene un amplio mosaico de realidades particulares que se diferencian unas de otras; las violencias varían según el precio y usos del suelo, de acuerdo con las condiciones sociales y culturales de cada sector, etc., cada lugar crea sus propias manifestaciones de inseguridad. Las asignaciones planificadas en el presupuesto de seguridad ciudadana deben considerar que las zonas urbanas requieren acciones diferenciadas según la problemática de delincuencia y violencia a abordarse. La planificación presupuestaria, entonces, deberá focalizarse según el territorio, por tipo de delitos y por tipo de población.

Las instituciones de control del presupuesto y las autoridades competentes en el campo de la seguridad ciudadana deberán identificar las áreas/comunidades más vulnerables (en cuanto a infraestructura urbana, consolidación social y dinámica económica) propensas a ser víctimas del crimen, la delincuencia y la violencia, con el objetivo de asignarles la carga presupuestaria correspondiente según la situación de inseguridad que se busca incidir.

7. Control presupuestario de la seguridad ciudadana

Dado que actualmente la seguridad pública y ciudadana recibe aportes económico-financieros de origen múltiple (Presupuesto General del Estado, Tasa de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito, cooperación internacional, entre otras fuentes de recursos públicos y privados), debe existir un *Comité de asesores del presupuesto de la seguridad ciudadana* integrado por representantes de las instituciones vinculadas con este campo. Entre sus funciones tendría: fiscalizar de manera integrada los recursos invertidos en seguridad ciudadana; cuestionar y analizar el origen de los gastos; asegurar que la inversión de los mismos sea en programas, proyectos y acciones que alimenten clara y definidamente la seguridad ciudadana.

El *Comité de asesores del presupuesto de la seguridad ciudadana* vigilará el esquema de asignación de recursos y los mecanismos de control estatal de los montos destinados a la seguridad y además este comité deberá socializar la información respecto a cómo se presupuestan los recursos de seguridad, de dónde provienen los fondos y bajo qué políticas se invierten, de manera que logrará controlar la distribución y uso de los mismos.

El objetivo principal de esta entidad será evitar que, pretexto de mejorar la seguridad, los fondos asignados a este campo sean destinados a la ejecución de planes, programas y proyectos que no necesariamente estén de acuerdo con una política de Estado en materia de seguridad pública y ciudadana, los cuales eventualmente podrían irse en contra de los intereses de la ciudadanía (Núñez, 2006: 9).

8. Establecer sistemas de información estadísticos, confiables y actualizados

Para medir de forma transparente la cantidad de recursos y su utilización en la seguridad ciudadana, es necesario que existan indicadores claros y fiables que recojan la información relevante y mantengan el sistema permanentemente actualizado. Esto permitirá conocer los costos que significan a la sociedad ecuatoriana los temas relacionados con la seguridad y bienestar de la ciudadanía y, con base en ello, priorizar problemas, distribuir recursos eficiente y efectivamente, así como tomar medidas que prevengan el crimen y la violencia (Lastra y Salazar, 2006).

Se puede también formular un sistema integrado de información que aglutine los datos y sistemas de medición de los distintos programas y acciones de seguridad ciudadana realizados por organizaciones no gubernamentales, instituciones del Gobierno central y municipalidades (comprometidas en este ámbito), de forma que se pueda medir efectivamente los costos de la violencia a lo largo del territorio.

Un sistema eficiente de información estadística facilitará "la cuantificación de costos económicos y la adopción de medidas idóneas que estén orientadas hacia la prevención" (Lastra y Salazar, 2006: 8).

9. Establecer mecanismos de medición de costos directos e indirectos

Un conocimiento acertado de todos los costos que la inseguridad ciudadana causa en la sociedad permitirá tomar decisiones acertadas y distribuir los recursos de seguridad de acuerdo con los principales problemas que más daño causan al bienestar social y al desarrollo económico y humano de ecuatorianos y ecuatorianas.

Es fundamental identificar los costos directos que ocasionan los eventos de crimen, violencia e ilegalidad. Sin embargo, es necesario medir también los costos indirectos relacionados con el sistema de salud, de vivienda y los costos derivados de la morbilidad, la mortalidad, los accidentes de tránsito, el abuso de alcohol y drogas, entre otros. De igual forma, vale incluir en la medición de costos los efectos económicos multiplicadores como el impacto en la productividad laboral, los días de productividad perdidos –sea por muertes de las personas que estaban en edad productiva o por daños temporales o permanentes en las víctimas– y su efecto en el mercado laboral y productivo (Lastra y Salazar, 2006).



Identificar los costos directos e indirectos en cuanto a seguridad ciudadana permitirá un enfoque integral de seguridad en el Presupuesto General del Estado. Esta perspectiva asegurará "minimizar, no solo los costos económicos, sino también los costos para el desarrollo social y humano" (Lastra y Salazar, 2006: 8). Es decir que de un lado se minimizarían los costos asociados a situaciones de inseguridad y, por otro, se atendería a los sectores más vulnerables de la población.

10. Participación ciudadana en inversión de recursos hacia políticas y acciones de seguridad

Entidades como la institución del presupuesto deberán generar espacios de discusión sobre cómo presupuestar esta competencia y evaluar si los recursos se invierten de forma efectiva. Esta política requiere generar evidencia (a través de indicadores) sobre el impacto de los recursos y su alineación con las políticas de Estado y las expectativas de la población.

En esta perspectiva es importante considerar los riesgos que implican los procesos de esta naturaleza; pues por un lado, existe la posibilidad de que surjan proyectos que pretendan justificar sus recursos escudándose en la retórica de la participación ciudadana vigilante en temas de seguridad, los cuales podrían buscar, como fin último, evadir los controles del Estado sobre sus verdaderas operaciones.

Por otro lado, en los procesos de participación ciudadana se debe conocer y manejar perfectamente la definición operativa de seguridad ciudadana inscrita en la normativa respectiva así como "los mecanismos de control estatal sobre montos destinados a la seguridad y dispositivos de fiscalización que involucren a la sociedad civil" (Núñez, 2006: 9). Esto, con el fin de evitar que acciones de la comunidad, con el pretexto de mejorar la seguridad, implementen planes y programas que no necesariamente estén de acuerdo con una política de Estado en materia de seguridad (pública y ciudadana), y que eventualmente podrían irse en contra de los intereses de la ciudadanía.

Experiencias relevantes

1
La Tasa de Seguridad del Distrito Metropolitano de Quito / localidad: Quito



En el Ecuador, a escala local, los alcaldes están facultados para cumplir ciertas funciones de control y prevención del crimen y la violencia, orientadas hacia la convivencia ciudadana –mediante la *Ley de régimen municipal*– sin que tengan responsabilidades directas en el manejo de las instituciones de seguridad nacional. Teniendo en cuenta los problemas crecientes de violencia y delincuencia en la ciudad de Quito, la Administración del Distrito Metropolitano asumió, como gobierno local, la responsabilidad de la seguridad ciudadana, pues se comprendió que era una de las mayores preocupaciones que tenía la ciudadanía. En 2002, incluyó a la seguridad ciudadana entre sus principales ejes del Plan de Desarrollo (los ejes de desarrollo social y de competitividad de la ciudad), con un modelo integral que privilegia la prevención, la participación ciudadana y la coordinación interinstitucional.

De esta forma, y con base a los artículos 228 y 230 de la *Constitución política* de 1998, se promulgó una serie de ordenanzas que permitieron al gobierno del Distrito Metropolitano de Quito intervenir en los temas de seguridad. Entre ellas se creó una ordenanza con referencia al presupuesto de la seguridad que estipula la creación de una Tasa de Seguridad Ciudadana incluida en el impuesto predial, la cual ha permitido fortalecer las políticas locales en este tema, apoyar a la Policía Nacional que opera en Quito y desarrollar una serie de programas orientados a prevenir los hechos de violencia y delincuencia. La Tasa de Seguridad Ciudadana está administrada por la Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD), una entidad fundada en 2002 y creada con el objetivo de ejecutar las políticas de seguridad impartidas por el Concejo Metropolitano y la Comisión de Seguridad del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito (Pontón, 2005).

En los cinco años de operación, CORPOSEGURIDAD ha invertido alrededor de $ 24 millones en acciones y obras de prevención, administración de Justicia, capacitación, organización para la seguridad, participación ciudadana y la provisión de equipamiento y tecnología para las instituciones encargadas de velar por la seguridad (Dirección de Seguridad Ciudadana, Policía Nacional, Cuerpo de Bomberos, Fiscalía).

2
Programa Comuna Segura / localidad: Chile



El Programa Comuna Segura es una iniciativa gubernamental emprendida en 2000 y constituye una de las principales estrategias del Gobierno de Chile para fortalecer la seguridad ciudadana a escala local y comunitaria. Este programa tiene como pilares centrales la participación comunitaria y el desarrollo de redes sociales participativas en la prevención de la delincuencia, así como el desarrollo del capital social local. El principal propósito del programa es promover el desarrollo de estrategias integrales y efectivas de prevención en el ámbito comunal, mediante la participación de los actores públicos y privados.

El financiamiento general del Programa está a cargo del Ministerio del Interior, y la modalidad de inversión ha variado en el tiempo. Durante los tres primeros años de implementación, la principal modalidad de inversión fue un fondo concursable para organizaciones comunitarias, financiado por el Ministerio y administrado por el Municipio. El Ministerio del Interior entregaba recursos para que las organizaciones sociales que habían sido beneficiadas –y que movilizaban un porcentaje del monto del proyecto– ejecutaran sus propios proyectos. Se asignaba y se distribuía el presupuesto de fondos en forma diferencial para cada comuna, con base en una fórmula de cálculo de datos socio-demográficos.

En 2004 la inversión fue distribuida de manera distinta. El 40% del fondo asignado a cada comuna se destinó a inversiones focalizadas de empleo, que fueron en su mayoría externalizadas a empresas, consultoras u organizaciones externas. Solo el 60% fue destinado bajo la modalidad concursable empleada previamente. A partir de 2005, se redefinió la modalidad de inversión con el objetivo de focalizar de mejor forma los recursos. Es así que actualmente existen tres líneas de apoyo que contemplan una serie de criterios de inversión como aquellos que buscan focalizar la inversión en sectores inscritos en el Plan Comunal de Seguridad o aquellos que asignan partidas presupuestarias a los proyectos comunitarios orientados al fortalecimiento de seguridad ciudadana, y que producen alto impacto en la seguridad ciudadana.

En los cuatro años de operación de este sistema, se ha financiado un total de 2.737 proyectos de seguridad: 1.401 proyectos de infraestructura participativa; 1.100 proyectos de fortalecimiento de redes comunitarias; y 236 proyectos de atención psicosocial. Se calcula que estos proyectos han beneficiado a siete millones de chilenos y chilenas.

3
Cero tolerancia, cero éxitos / localidad: Nueva York[1]



Una experiencia contraria a los procesos de participación, manejo democrático y asignación efectiva de las partidas presupuestarias a las necesidades reales

1 Dammert Guardia, 2006.

de seguridad ciudadana de una localidad, es lo sucedido en la implementación de la política de "cero tolerancia" en Nueva York, durante la Alcaldía de R. Giuliani (1993-2001). El enfoque de cero tolerancia tiene base en la teoría de las ventanas rotas, desarrollada por James Q. Wilson y George Kelling, y supone que la disminución de los delitos menores constituye una forma de prevenir y reducir los delitos mayores.

Durante los primeros cinco años de la implementación de esta política en Nueva York, las acciones de Giuliani y Bratton (jefe de la Policía) se concentraron en incrementar el presupuesto policial en un 40%, lo que significó la contratación de 12 mil policías. Este aumento presupuestario surgió en el marco de una reestructuración de la Policía Municipal que perseguía los siguientes objetivos: erradicar la corrupción policial; retirar las armas de las calles; disminuir la violencia; recuperar los locales públicos; disminuir los delitos relacionados con el robo de autos; frenar la venta de sustancias ilícitas en las calles y la violencia juvenil. Paralelamente las partidas presupuestarias de algunos servicios sociales como salud y educación disminuyeron de manera notable. Durante este período, la reducción de los índices de violencia e inseguridad crearon una sensación de éxito que causó un gran impacto a escala internacional, por lo que diversos países buscaron aplicar esta política, incluso recurriendo en algunos casos al asesoramiento de Giuliani y Bratton, a través de sus empresas consultoras. Sin embargo, como diversos autores han demostrado, la política de cero tolerancia aplicada en Nueva York tuvo varios efectos negativos como la criminalización de la pobreza, la aplicación de medidas discriminatorias en contra de minorías étnicas, denuncias de brutalidad policial, entre otros.

Asimismo, según James Petras, Giuliani dejó en bancarrota al Municipio de Nueva York, al manipular el presupuesto para ocultar una deuda de más de $ 25 mil millones. Los principales motivos de esta deuda se adjudican a diversos compromisos pactados fuera del presupuesto así como a concesiones de impuestos otorgadas a grandes empresas inmobiliarias de la ciudad.

Esto obliga a repensar cuáles son los efectos sociales y económicos que tiene la ejecución de políticas de seguridad ciudadana como la de cero tolerancia, y cuáles pueden ser los instrumentos necesarios para medir estos efectos. Dicha tarea se vuelve indispensable cuando las políticas catalogadas de exitosas se convierten en modelos a ser aplicados en diferentes contextos.

Bibliografía

Textos citados

Carrión, Fernando (2006). "Debatir el presupuesto nacional desde la seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura*, 5. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 1.

Dammert Guardia, Manuel (2006). "Cero tolerancia, cero éxitos". *Boletín Ciudad Segura,* 5. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 3.

Hanashiro, Olaya y Daniel Pontón (2006). "Elementos para una reforma policial en el Ecuador". *Boletín Ciudad Segura,* 4. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Ley de transparencia (2004). Documento electrónico: http://www.hoy.com.ec/pagshtm/ley_de_transparencia.htm [consulta: octubre de 2008].

Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de la República del Ecuador (2007).

Núñez, Jorge (2006). "Política presupuestaria de seguridad pública y ciudadana". *Boletín Ciudad Segura*, 5. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 9.

Salazar y Lastra (2006). "El presupuesto de seguridad". *Boletín Ciudad Segura*, 5. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-8.

Subsecretaría de Presupuesto. *Presupuesto nacional del Estado.*

Textos consultados

Méndez, Benjamín (2009). "Seguridad ciudadana y presupuesto en el Distrito Federal, México", en: F. Carrión y M. Dammert (comps.). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 111-131.

Muñoz, Alejandra (2009). "Seguridad ciudadana y su presupuesto en el Perú", en: F. Carrión y M. Dammert (comps.). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 81-109.

Pontón, Jenny (2005). "La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención". Quito:

FLACSO, sede Ecuador / MDMQ. Documento electrónico:
http://www.flacso.org.ec/docs/modelosintervenci_jponton.pdf

Salazar, Felipe y Guillermo Fernández (2009). "El gasto público y la seguridad ciudadana en Chile", en: F. Carrión y M. Dammert (comps.). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 59-80.

Vargas, Alejo y Viviana García (2009). "Presupuesto nacional y seguridad ciudadana en Colombia: a propósito del gasto público en Seguridad y Defensa, y la lucha contra la violencia y el crimen", en: F. Carrión y M. Dammert (comps.). *Economía política de la seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 39-58.

Páginas web consultadas

Corporación Metropolitana de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD)
http://www.corposeguridad.com.ec
[consulta: junio de 2008].

Programa Comuna Segura (2004). Santiago de Chile: Ciudades para un futuro sostenible
http://habitat.aq.upm.es/bpal/onu04/bp2609.html
[consulta: mayo de 2008].

Programa Comuna Segura. Municipalidad de Santiago
http://www.municipalidaddesantiago.cl/seguridad/programa.php
[consulta: abril de 2008]

8. Guardianías privadas



Diagnóstico

La seguridad privada, en términos generales, se divide en cuatro segmentos: vigilancia física, seguridad electrónica, transporte de fondos y alarmas residenciales. En esta sección, la temática se enfocará en la vigilancia física de las guardianías privadas.

La guardianía privada es un tema relativamente nuevo tanto en el país como en América Latina. Su expansión se ha justificado en las últimas dos décadas debido al incremento de la violencia y la inseguridad ciudadana. Paralelamente su creación se relaciona con la desconfianza de las instituciones públicas que brindan seguridad en el país. En una encuesta generada por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas (COMACO), en 2005 el 72,5% de la población señaló estar inconforme con el servicio que de la Fuerza Pública (Policía Nacional y Fuerzas Armadas). Por otro lado, se percibe en dicha encuesta una desconfianza en el sector Judicial y en el control estatal, debido a temas de corrupción que se han desarrollado internamente y los efectos de impunidad cada vez más propagados. Estos aspectos contribuyeron a la expansión de la privatización de la seguridad.

A pesar de ser fuente de empleo[1] de miles de ecuatorianos, el crecimiento del servicio de guardianía privada se debe a la rentabilidad[2] que produce este sector. Su presencia se ha fortalecido de tal forma que se ha constituido en un actor político decisivo en la seguridad pública. Se calcula que, en América Latina, el mercado de seguridad privada ascendió a los $ 4 mil millones en 2003, con una tasa de crecimiento entre 9% y 11% (Betancourt, 2007: 2). La confiabilidad frente a este servicio es tal que el propio Estado ecuatoriano es el principal demandante de este servicio, seguido por las grandes corporaciones, las medianas y pequeñas empresas y los particulares.

La expansión de esta industria ha provocado que los guardias privados superen el número de vigilantes nacionales. Para 2005 hubo 40.368 gendarmes privados legales contratados frente a 36.907 policías nacionales (Pontón, 2006: 4), aunque actualmente se estima que la cifra de los primeros asciende a 120 mil (según la Asociación Nacional de Empresas de Seguridad e Investigación del Ecuador, ANESI), lo que significa una cifra tres veces mayor a la de la Policía Nacional.

La Superintendencia de Compañías revela la expansión de esta industria mediante la tasa de empresas de seguridad por cada 100 mil habitantes; así, en 1990 se registró una tasa del 0,56; en 1995 la tasa fue del 1,52; en el lapso 1995-2000 la media alcanzó 3,28 para ubicarse en 2006 en 6,29 empresas de seguridad por cada 100 mil habitantes (Pontón, 2006: 4-9).

Alrededor del 80% de la cobertura de guardianía privada se acumula en las áreas urbanas de Pichincha (5,70%) y Guayas (28,26%) (Pontón, 2006: 4-9). La alta presencia de la guardianía privada en las ciudades y la confiabilidad hacia la misma ha legitimado su accionar –el porte de armas, la detención a delincuentes, la prohibición de acceso a espacios privados e, incluso, a ciertos espacios públicos, todas estas competencias de la seguridad pública– remitiéndose a la privatización del derecho a la seguridad pública y a la coartación de la libertad individual de la ciudadanía que usa los espacios públicos. No es extraño ver guardias privados realizando actividades de seguridad y control en los accesos de las instituciones públicas, ministerios o en los planes locales de seguridad ciudadana como el Plan Más Seguridad, en Guayaquil.

Sin embargo, pese a la extensiva presencia de efectivos de seguridad pública y privada, la violencia y la delincuencia no ha mermado. El Estado construye la oferta de seguridad pensando en delitos tradicionalmente concebidos: aquellos que atentan contra la propiedad y la vida de las personas (fundamentados generalmente en datos e informaciones ofrecidos por la Policía Nacional), marginando nuevos tipos de delitos como el sicariato, el secuestro *express* y delitos apoyados en las nuevas tecnologías; oferta que no toma en cuenta factores que originan, fomentan o facilitan la violencia tales como inequidad, pobreza, desempleo, consumo de alcohol y droga, migración, menor control social de la familia, desintegración familiar, entre otros (Lalama, 2007: 4). Esta situación deja ver la precaria correspondencia entre oferta pública de seguridad y la demanda de seguridad de la población.

Otro de los temas cruciales de este sector es el desgobierno sobre la expansión y operación de las empresas de seguridad privada; la legislación actual le otorga flexibilidad extrema: no especifica su competencia ni jurisdicción de ámbito. Muchas de las empresas de seguridad privada ejercen sus servicios informalmente –sin regularización legal; con equipos precarios; con efectivos sin capacitación en cuanto a uso de armas; con carencias de capacitación técnica y escaso conocimiento en derechos humanos y comunitarios; y dudosas pruebas de admisión que distan de garantizar un nivel ético e independiente frente a las redes delincuenciales–, lo que refleja costos baratos y atractivos hacia una mayor demanda de seguridad privada de la población. Por otro lado, la concentración económica de este sector ha sido acelerada y restrictiva: muchas pequeñas empresas que prestan este servicio son gradualmente relegadas por las grandes multinacionales[3] que monopolizan esta industria debido, principalmente, a su capacidad de adquirir tecnología de punta y capacitar al personal en estrategias de seguridad especializadas, las mismas que son superiores a las empresas pequeñas de seguridad privada que operan en el país (Lalama, 2007: 6).

En el contexto de esta realidad, "se requiere, por lo tanto, definir urgentemente un marco institucional y regulatorio integral de esta actividad empresarial, ya que es un servicio en ascenso que debería estar subordinado a políticas públicas" (Carrión, 2006: 1).

1 Durante el II Congreso Nacional de Seguridad Privada llevado a cabo en la ciudad de Manta, Ecuador, el 3 y 4 de julio de 2008, el presidente de ANESI, Fernando Freile Neira, informó que actualmente existen alrededor de 90 mil puestos de trabajo en el ámbito de la seguridad privada. Señaló, además, que 800 empresas se encuentran legalmente constituidas, 150 en trámite de constitución, y entre 200 y 300 se consideran ilegales. Por su parte, el Director Nacional de Trabajo señaló en este mismo Congreso que existen alrededor de 100 mil puestos de trabajo en seguridad privada, cantidad que si se multiplica por cinco miembros de familia; se podría pensar en una población de alrededor de medio millón de personas que se encuentran vinculadas y dependen del trabajo de las empresas de seguridad privada.

2 "Según datos del Servicio de Rentas Internas (SRI), esta actividad registró recaudaciones de impuestos directos e indirectos por $ 3.274.485 en 2000, mientras que en 2006 el monto subió a $ 11.440.415" (Pontón, 2006: 5).

3 *Securitas* o *Segurity and Intelligence Advicing* (SIA).

Objetivos

Objetivo general

Lograr una óptima cooperación pública y privada en el tema de las guardianías.

Objetivos específicos

- Regular y controlar la dinámica de la guardianía privada.
- Optimizar la presencia de la guardianía privada a través de la coordinación de esfuerzos en la seguridad pública, en pro de la seguridad ciudadana.
- Regular el uso de la fuerza por parte de guardias privados con el fin de prevenir que se interfiera en la convivencia, libertad y seguridad de la ciudadanía en general.

Líneas estratégicas de acción

1. Cooperación público-privada

Es fundamental que la Policía Nacional y las empresas de guardianía privadas se apoyen mutuamente por el bien de la ciudadanía en general, en beneficio de quienes contratan el servicio de vigilancia privada y del resto de la ciudad. Los esfuerzos conjuntos y coordinados garantizarán una ciudad más segura e, incluso, disminuirán los costos sociales y económicos que provoca la inseguridad urbana. Esta colaboración deberá sustentarse en el respeto de las competencias de cada tipo de servicio de seguridad y en el intercambio de información. Las empresas privadas de guardianía deben sumarse y someterse a las normativas legales de la institución policial.

Existen sectores urbanos en los que se concentran locales, comercios, instituciones o particulares que contratan servicios de guardianía privada, donde sería productivo crear una red de vigilancia que trabaje con la Policía y alerte en caso de que se perciban altercados que amenacen el bienestar de la comunidad. Las empresas de guardianía privada trabajarían coordinadamente e intercambiarían información útil con la Policía Nacional, mas no desempeñarían las funciones de control que son patrimonio exclusivo de la institución policial.

2. Creación de un marco normativo que defina el campo de acción de los agentes privados

Es importante formular específicamente las competencias y responsabilidades de la guardianía privada a través de reformas a la *Ley de seguridad privada del Ecuador*, en cuya jurisdicción actualmente

> no hay una normativa jurídica explícita, pues la ley se presenta neutra y, en muchos de sus pasajes, ambigua en esta materia. Tradicionalmente, las guardianías privadas cumplen su jurisdicción en el ámbito privado protegidas por el derecho de contratación y libertades civiles; sin embargo, es muy común encontrar empresas de guardianía privada resguardando espacios públicos y semipúblicos (como parques y plazas), bajo la contratación, competencia y responsabilidad privada (Pontón, 2006: 8).

Ambigüedades de esta naturaleza ya han generado pugnas entre los actores involucrados:

> En el año 2005, el Municipio de Guayaquil (institución pública local), a través de su Corporación de Seguridad Ciudadana (institución de naturaleza privada), contrató varias compañías de seguridad privada con pretexto de la poca atención recibida por parte del Gobierno central para combatir el incremento de la delincuencia: el objetivo de este hecho fue proveer seguridad pública (de competencia y jurisdicción constitucional de Estado a través de la Policía Nacional) en las calles o puntos conflictivos de la ciudad (Pontón, 2006: 8).

3. Creación de Superintendencia de Seguridad Privada

El entramado de instituciones que controlan las empresas de guardianía privada es amplio, están supeditadas a una serie de instituciones gubernamentales disociadas entre sí: por el equipamiento que utilizan están bajo la tutela del Concejo Nacional y la Superintendencia de Telecomunicaciones; debido a la especificidad del servicio que ofertan están supervisadas por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, el Ministerio de Gobierno y la Comandancia General de la Policía Nacional; por ser entidades con fines de lucro están regidas por las instituciones de regulación económica como la Superintendencia de Compañías y el Servicio de Rentas Internas (SRI), entre otras. Estas deben agruparse en una entidad que establezca las reglas del juego de este sector y que garantice los intereses y necesidades de la seguridad privada, especialmente las condiciones de la guardianía privada, por ser el área de mayor riesgo, pues comprende personas con y sin armas en el ejercicio de brindar seguridad a particulares.

Dicho organismo podría constituirse en una "Superintendencia de Seguridad Privada"; entre sus funciones "no haría un control fiscalista impositivo, sino al contrario, direccionaría el servicio de seguridad privada hacia un bien colectivo y no exclusivamente particular" (Santillán, 2007: 11). En el ámbito de la vigilancia privada sus competencias serían: concentrar /registrar todas las instituciones y cámaras relacionadas con la guardianía privada; controlar la aplicación de leyes y regulaciones en la operación y registro de estas empresas; otorgar los permisos de funcionamiento de estas empresas tras asegurarse de que cumplan con todos los requisitos; realizar las investigaciones necesarias para identificar la operación ilegal de empresas informales de seguridad privada; entre otras.

La Superintendencia de Seguridad Privada será una instancia nacional, de orden civil, y deberá estar desconcentrada alrededor de las distintas áreas del país, en donde operan servicios de esta naturaleza.

4. Subordinación de la Superintendencia de Seguridad Privada a la Policía Nacional

Las armas de fuego comprenden una de las principales herramientas de trabajo de las empresas que ofertan servicios de guardianía privada, condición que las diferencia de cualquier otro tipo de organización con fines de lucro. La única institución estatal con autorización para hacer un uso legítimo de la fuerza a través de la utilización de las armas es la Policía Nacional, en tal virtud, la Superintendencia de Seguridad Privada debe someterse a las disposiciones policiales previstas para éste ámbito de la seguridad ciudadana.

5. Legalización de empresas de guardianía privada

Es importante localizar aquellas empresas de guardianía privada que operan clandestinamente y hacer campañas de regularización de las mismas. Se debe lograr que la totalidad de organizaciones de hecho que trabajan en aspectos de seguridad cumplan con los requisitos de ley para su ejercicio profesional: dispongan del permiso general de armas emitido por el Comandando Conjunto de las Fuerzas Armadas, cuenten con la autorización de funcionamiento otorgado por el Ministerio de Gobierno, se inscriban en el Registro Mercantil, en la Superintendencia de Empresas de Guardianía Privada y todas las otras disposiciones competentes.

6. Condiciones laborales justas en las empresas de guardianía privada

Los procesos de selección y contratación de guardias privados es competencia de cada empresa de seguridad, sin embargo, estas deben responder a las disposiciones generales impuestas desde la Superintendencia de Empresas de Guardianía Privada. Los aspirantes a cumplir funciones de guardias privados deben mostrar los documentos que acrediten su idoneidad para tal puesto de trabajo: cédula de identidad, certificados de formación educativa general y de uso de armas, presentar el récord policial para evidenciar que no presentan antecedentes penales y, además, someterse a pruebas sicológicas y operativas pertinentes para un cargo de este tipo.

Es responsabilidad de las empresas empleadoras de guardias privados propiciar un adecuado ambiente de trabajo, relación laboral y cumplimiento de las normas establecidas en los códigos pertinentes, considerando jornadas laborales, horas extras, feriados, vacaciones, seguridad social y otros derechos a los que deben acceder los guardias privados a través de su relación laboral justa con las empresas que los contratan.

7. Formación a guardias privados respecto al rol de la institución policial

Es importante que en los procesos de profesionalización del sector de la guardianía privada se reconozca y se forme respecto al rol de la institución policial, con el fin de evitar la superposición de competencias entre los agentes de la Fuerza Pública y los guardias privados. La Policía Nacional, como una de las instituciones del Estado directamente involucradas, es la llamada a dar a conocer sus atribuciones y a capacitar sobre las limitaciones del rol de los agentes privados en el ámbito de la seguridad ciudadana.

Debido a su rol, los guardias privados están en permanente contacto con las personas que circulan en el perímetro de su área de vigilancia. Ante hechos que ameriten su desempeño como tales, los actores que dan seguridad privada deben proceder con conocimiento de causa y, según el campo de acción definido en el marco jurídico de este sector, ellos no pueden asumir funciones propias de la institución policial.

Los contratantes de servicios de esta naturaleza y sus operarios deben informarse respecto a las competencias de la institución policial. Los miembros de la Policía Nacional son los únicos facultados constitucionalmente para ejercer el uso legítimo de la fuerza a riesgo de ser sancionados bajo los cargos de abusos de poder; en tanto que el trabajo de los guardias privados debe asumirse –por sus ofertantes– como una acción suplementaria a la Fuerza Pública.

8. Capacitación óptima a nivel operativo para los agentes de la guardianía privada

El Estado debe demandar que los guardias privados posean el conocimiento/entrenamiento suficiente y necesario (tanto técnico como legal) de sus funciones, especialmente en cuanto al porte de armas y al uso legítimo de la fuerza como competencia exclusiva de la institución policial. La *Ley de seguridad privada* (2003), en su artículo 4, señala que para la contratación de vigilantes privados los requisitos son:

> Ser calificado y seleccionado previamente por la compañía empleadora, de acuerdo a su competencia, experiencia y conocimientos, respecto de la función o actividad a desempeñar, acreditar la cédula militar y haber aprobado cursos de capacitación en seguridad, dictados por profesionales especializados (Lalama, 2007: 7).

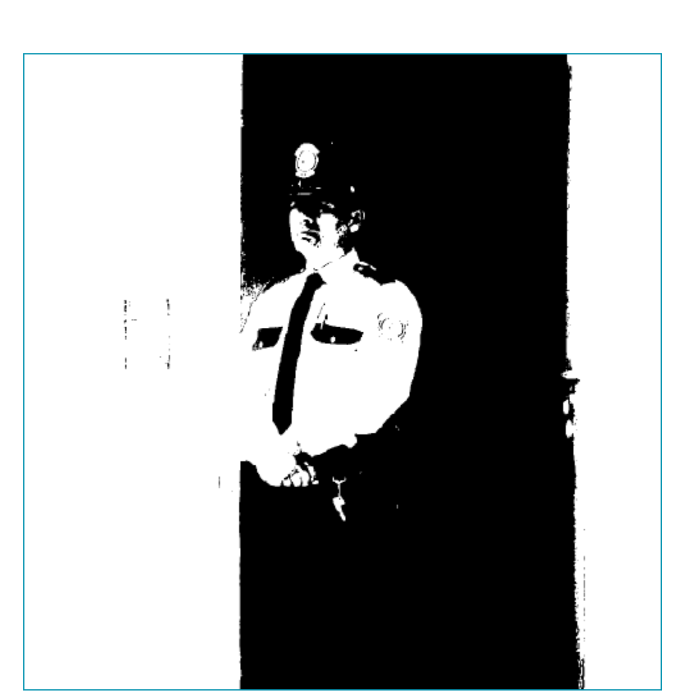
De cumplirse esta normativa, los guardias privados, antes de asumirse como tales, participarán en procesos de formación donde adquirirán un conjunto de respuestas/conocimientos legales que guíen a los guardias respecto a su comportamiento en situaciones emergentes. La capacitación será diferenciada por áreas como: cursos específicos para guardias, supervisores, gerentes de seguridad, jefes de investigación y otras áreas de acuerdo con necesidades específicas. Estos procesos de formación significan costos a las empresas contratantes;

sin embargo, deben ser asumidos con el objetivo de lograr la profesionalización de su personal contratado.

Para que las empresas de seguridad privada puedan registrarse como tales y recibir un permiso de funcionamiento, deberán capacitar a todo su personal y probar ante la entidad reguladora que todos sus guardias han cursado los procesos de capacitación.

9. Formulación de manuales de procedimiento para situaciones emergentes

Es conocido que en ciertas empresas de guardianía privada, el personal, armas y sistemas de seguridad son poco calificados debido a una política de abaratamiento de costos operacionales, situación que debe revertirse hacia procesos de selección del personal contratado, que deberá poseer conocimientos que les permita desempeñar su trabajo en situaciones emergentes sin provocar consecuencias que lamentar.



Es importante que las empresas de guardianía privada capaciten a su personal en torno a las implicaciones que puede traer el mal uso de armas de fuego; se otorgue códigos de procedimiento ante situaciones emergentes donde el último mecanismo de defensa sea el uso de armas; se motive a mantener una fluida comunicación con los oficiales de la Policía Nacional que son los únicos autorizados a utilizar armas de fuego a riesgo de ser sancionados como perpetradores de los derechos humanos en el caso de hacer un uso incorrecto de las mismas.

El desempeño de guardias privados deberá responder a estándares establecidos para el perfil profesional de sus funciones, ellos y ellas deben reaccionar en pro de la defensa de la propiedad privada y de sus contratantes, sin causar daños a terceros ni generar más violencia en el entorno público.

10. Definición del ámbito de acción de las empresas de guardianía privada en el espacio público

La guardianía privada estratifica los lugares públicos: ciudadanos y ciudadanas son sujetos de vigilancia de los guardias privados que "garantizan" un orden preestablecido desde su condición de personal uniformado en misión de administrar la vida de las personas en el día a día, al tiempo que transgreden el sentido político y cultural de los espacios públicos. Esta situación debe ser atendida por una política integral de seguridad ciudadana, opuesta a la privatización de los espacios públicos y orientada a

> integrar los múltiples aspectos que combaten los factores que generan inseguridad a la población, los cuales, en muchos casos, están fuera del tema delictivo o violento y más bien implican propuestas de reformas destinadas a mejorar la confianza interpersonal e institucional de las personas (Pontón, 2006: 6).

Experiencias relevantes

I
Creación de la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada / localidad: Colombia



En 1996, tras los acuerdos de paz logrados en Colombia, se creó la Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada, un organismo de orden nacional, de carácter técnico, adscrito al Ministerio de Defensa Nacional y que goza de autonomía administrativa y financiera. Esta Superintendencia desempeña funciones de control (a escala técnica y profesional), inspección y vigilancia sobre la industria y los servicios de seguridad privada, generando confianza pública sobre los mismos.

Esta institución vela por el interés general, por los derechos y libertades de la comunidad y garantiza el cumplimiento de las normas y procedimientos que regulan las actividades del sector. De igual forma, se encarga de combatir la ilegalidad y custodia que las personas vinculadas a este sector laboral contribuyan a la prevención del delito y complementen el desempeño de la seguridad pública.

La Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada se piensa con base en un plan estratégico de desarrollo llamado "Estado comunitario desarrollo para todos 2006-2010" y se sustenta en la *Política de consolidación de la seguridad democrática*: fortalecimiento de las capacidades del sector Defensa y Seguridad.

2
Comisión de Coordinación de Seguridad Privada / localidad: España



En España se ha formado la Comisión de Coordinación de Seguridad Privada, asesorada por el Ministerio de Justicia. Entre sus objetivos, esta comisión contempla el intercambio de experiencias de los distintos sectores de la seguridad y la formulación de propuestas de lucha en contra de la delincuencia. Además propone criterios de coordinación entre las empresas (y el personal de seguridad privada) y la Fuerza Pública. De esta manera, se fomenta la información bidireccional entre Policía y jefes de seguridad privada. Así también la seguridad privada es objeto de una especial y rigurosa atención policial para controlar que se sigan las normas.

A su vez se recomienda que se encuentre la forma de dar un mayor respaldo y protección jurídica al personal de seguridad, para que conste en una *Ley orgánica de seguridad ciudadana* que vele por que el personal de seguridad atienda a las indicaciones de sus funciones reconocidas legalmente y aprobadas en el establecimiento del servicio al que pertenecen o en el plan de seguridad que ejecuten (Muñoz, s/f).

3
Empresas de seguridad privada / localidad: Guatemala[4]



Una experiencia contradictoria a la regularización de empresas privadas es lo sucedido en Guatemala. Como resultado de los acuerdos de paz de ese país, en 1996 se creó la Policía Nacional Civil (PNC), la cual cuenta en la actualidad (para 2006) con un aproximado de 20 mil agentes, es decir, 1,58 policías por cada mil habitantes. Esta cifra no solo se encuentra por debajo del estándar internacional, sino que es mucho menor que el número de agentes de seguridad privada guatemaltecos. En el mismo año existían en Guatemala 128 empresas autorizadas de seguridad privada y otras 99 en proceso de autorización. Las empresas autorizadas representan un aproximado de 60 mil agentes.

Dado que en Guatemala la ley sobre policías privadas permite que las empresas puedan operar pese a no contar con la autorización final, este número se elevó a 100 mil agentes, sin contar a las empresas fantasmas e ilegales de las que no se puede tener datos aproximados. Vale señalar que una reforma a esta ley se ha discutido en el Congreso guatemalteco. Sin embargo, la seguridad privada representa solo un tipo de respuesta frente al aumento de la violencia, el incremento de la inseguridad y la incapacidad del Estado para afrontar estos problemas.

4 Manuel Dammert Guardia, 2006.

Bibliografía

Textos citados

Betancourt, Andrea (2007). "La seguridad privada en América Latina: un mercado en crecimiento". *Boletín Ciudad Segura*, 19. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 2.

Carrión, Fernando (2006). "Privatización de la seguridad". *Boletín Ciudad Segura*, 19. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 1.

Carrión, Fernando (2007). "Reforma policial: ¿realidad ineludible de una nueva doctrina de seguridad?" *URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 2. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 5-22.

Dammert Guardia, Manuel (2006). "Respuestas violentas". *Boletín Ciudad Segura*, 7. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 3.

Lalama, Gustavo (2007). "Privatización y seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura*, 19. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Núñez Vega, Jorge (2006). "Seguridad privada y espacio público". *Boletín Ciudad Segura*, 7. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 11.

Pontón, Daniel (2006). "La privatización de la seguridad en Ecuador: impactos y posibles escenarios". *Boletín Ciudad Segura*, 7. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Santillán, Alfredo (2007). "Una reorganización del control de la seguridad privada". *Boletín Ciudad Segura*, 19. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 11.

Textos consultados

Abelson, Adam (2006). "Seguridad privada en Chile". *Boletín del Programa de Seguridad y Ciudadanía*, 6. Santiago de Chile: FLACSO, sede Chile.

Control de Organizaciones de Seguridad Privada (2006). "Manual para empresas de seguridad". Quito: Policía Nacional. Documento electrónico: http://www.cospazuay.gov.ec/index.php?idC=23 [consulta: junio de 2008].

Diario Hoy (2007a). "Más armas de fuego ilegales". Quito, 24 de mayo. Documento electrónico:
http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=267792
[consulta: abril de 2008].

Diario Hoy (2007b). "Política integral de seguridad". Quito, 4 de junio. Documento electrónico:
http://www.hoy.com.ec/NoticiaNue.asp?row_id=268671
[consulta: mayo de 2008].

El Federalista (2006). "Más ecuatorianos optan por la defensa", 19 de junio. Documento electrónico:
http://el-federalista.blogspot.com/2006/06/mas-ecuatorianos-optan-por-la.html
[consulta: mayo de 2008].

Marco regulatorio para la seguridad pública y privada en Chile (s/f). Santiago de Chile. Documento electrónico:
http://www.capeseg.cl/documentos/area_legal/Marco_Regulatorio_OS10.pdf
[consulta: junio de 2008].

Ministerio de Defensa de la República de Colombia (2007). "Sector de la vigilancia y seguridad privada". Bogotá: Superintendencia de Vigilancia y Seguridad Privada. Documento electrónico:
http://www.supervigilancia.gov.co/
[consulta: mayo de 2008].

Muñoz Usano, Francisco (s/f). "Coordinación de la seguridad privada con la pública en España". Buenos Aires: Foro de Seguridad. Documento electrónico:
http://www.forodeseguridad.com/artic/discipl/disc_4027.htm
[consulta: mayo de 2008].

Páginas web consultadas

Control Nacional de Armas (2007)
http://www.controlarmas.mil.ec/mision.html
[consulta: mayo de 2008].

Corporación de Seguridad Ciudadana y Convivencia (CORPOSEGURIDAD) (2008)
http://www.corposeguridad.com.ec/content/view/33/60/
[consulta: mayo de 2008].

9. Cooperación internacional



Diagnóstico

En la actualidad, la violencia debe ser enfrentada en el plano transnacional en que se encuentra, porque se ha formado un área de integración supranacional que funciona como terreno integrado para el desarrollo de las acciones delictivas; una situación como la descrita genera también una gran oportunidad para la cooperación internacional en materia de seguridad ciudadana.

La cooperación internacional es aquella que se realiza entre distintos países, ciudades y localidades, y se impulsa a partir de un conjunto de acciones realizadas por actores públicos y privados, con la finalidad de promover conjuntamente el desarrollo sostenible. Puede haber diferentes tipos de cooperación: técnica, financiera, ayuda humanitaria, alimentaria, becas, canjes de deuda, capacitación, intercambio y pasantías, entre otros.

La cooperación internacional de orden multilateral se representa en el país por entidades como la Organización Panamericana para la Salud (OPS), el Banco Mundial, el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la Organización de los Estados Americanos (OEA); mientras que en el nivel bilateral, países como los Estados Unidos, Francia, Inglaterra, Bélgica y España son los principales contribuyentes. En la mayoría de los casos, dirigen los recursos a programas que guardan coherencia con sus intereses.

Dichos recursos deberían ser administrados por la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI), entidad adscrita a la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES), que tiene como función principal la coordinación de las estrategias generales y las políticas de cooperación internacional, además de la aplicación de los instrumentos de gestión del Sistema Ecuatoriano de Cooperación Internacional (SECI).

De los recursos provenientes de la cooperación internacional, la Asistencia Oficial para el Desarrollo (AOD) destina un promedio del 8% para América Latina y el Caribe (Torres, 2006: 4). El Ecuador recibió, durante 2007, $ 1.218,4 millones; es decir, una cifra que supera en más de $ 30 millones a la de 2005. De este monto, el 76,2% correspondió a préstamos externos ($ 928,7 millones) y el 23,8% ($ 289,75 millones), a fondos no reembolsables (MRE, 2007).

Un alto porcentaje de estas ayudas se destina a diversos programas de desarrollo y, dentro de ellos, una suma importante se dirige hacia temas relacionados con la agenda de seguridad ciudadana. De acuerdo con Carrión (2006: 1)

> la Policía Nacional recibió, en el año 2005, recursos internacionales por una cantidad cercana al 4% de su presupuesto anual; monto con el cual se diseñó la política general de la seguridad ciudadana del país.

Con tan pocos recursos, es posible generar una inflexión en las prioridades de la política pública en el país.

En el Ecuador, cuando se analiza el tema de la cooperación en materia de seguridad ciudadana, se observa una focalización territorial –frontera con Colombia– y delictiva –narcotráfico, migración irregular y terrorismo– que se relaciona más con las agendas internacionales de seguridad que con una búsqueda de soluciones a los problemas de convivencia en el país. Estas directrices de las políticas de seguridad a escala nacional han conducido a que “la mayor parte de los delitos “nacionales” no sean perseguidos, sino los que demandan los países donantes”. De esta forma, se produce una pérdida de la “soberanía del delito”, cuestión que impide el control de las violencias que tienen mayor connotación social en el Ecuador (Carrión, 2006: 1).



Objetivos

Objetivo general

Promover la generación de políticas claras de cooperación internacional que sean coherentes con las características de la inseguridad ciudadana del Ecuador, de forma tal que se respete la "soberanía del delito" y se logre la integración.

Objetivos específicos

- Contar con instituciones nacionales de seguridad ciudadana, sólidas y soberanas, que no dependan de la ayuda internacional y que se inscriban al Sistema Nacional de Cooperación.
- Tener marcos reguladores que controlen y orienten la cooperación internacional hacia los intereses nacionales.
- Incluir y promover el respecto a los derechos humanos en los discursos y prácticas de seguridad ciudadana.
- Estimular la internacionalización de las experiencias locales de seguridad ciudadana.

Líneas estratégicas de acción

1. Marco institucional de la cooperación internacional

La cooperación internacional debe considerarse parte de la política exterior de cualquier Estado. Por eso, debe desarrollarse en el contexto de un marco institucional adecuado (sistema) y de una polítíca púbica con principios de soberanía e integración (plan). Más aún en el caso de la seguridad ciudadana, que debe ser parte del Sistema Nacional de Cooperación Internacional, para que allí tenga exactamente el lugar, papel, prioridad y lógica deseables.

No es pertinente tener una cooperación altamente fragmentada en objetivos, características y destinos. Los dispositivos institucionales de la seguridad ciudadana deben subordinarse a las políticas nacionales y, dentro de ellas, a las de cooperación. De esta forma, el Estado ecuatoriano tendrá claros los conceptos sobre los intereses nacionales de bienestar y convivencia ciudadana, liderará la recepción y utilización eficiente de los recursos de la cooperación internacional, y buscará que dicha cooperación se alinee y armonice con sus objetivos generales.

2. Agenda nacional de cooperación en materia de seguridad ciudadana

Tanto el Estado como las instituciones de seguridad ciudadana deben contar con una agenda común que responda a los objetivos nacionales, de manera que la cooperación internacional se realice de acuerdo con esa agenda, para beneficio de los intereses de la nación y no de los requerimientos de la seguridad de los países donantes. Además, de esta manera los actores externos de la cooperación tendrán las reglas claras, conocerán las demandas y podrán adecuarse mejor a las condiciones.

Esta agenda será traspasada a la Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AGECI) y el Sistema de Cooperación Internacional se insertará en los ejes de gobernabilidad y democracia –dos campos en los que se concentra la cooperación internacional (Torres, 2006: 6)–. Igualmente la agenda deberá reunir los objetivos comunes en las líneas de acción locales formuladas por cada uno de los gobiernos

municipales que atienden la seguridad ciudadana y por las instituciones encargadas de controlar la violencia (Policía, Justicia y cárcel).

Es imprescindible abordar la seguridad ciudadana de manera integral, para esto deberán superarse las diferencias entre las agendas locales (municipios) e institucionales (Policía, Justicia). De esta forma, se podrá construir una agenda nacional proactiva (no únicamente receptiva ni peor pasiva) para que el país genere las condiciones de la cooperación y de su proyección internacional. El Estado debe estar claro sobre cuáles estrategias políticas contribuyen eficazmente y de manera sostenible al bienestar y la convivencia de los habitantes, es decir, a la seguridad ciudadana más que a las políticas de seguritización de la convivencia interpersonal.

3. Cooperación internacional altamente diversificada

En principio, la cooperación en materia de seguridad ciudadana debe ser altamente diversificada y, por lo tanto, integral. Se debe tratar de mantener el equilibrio al interior de la cooperación para que las fuentes sean multilaterales (varios organismos internacionales) y bilaterales (varios países); para que las modalidades, a su vez, sean verticales y horizontales; los temas, institucionales (Policía, Justicia) y sociales (victimización); los tipos, de capacitación y recursos frescos; los destinatarios, locales y nacionales, y finalmente para que las actividades sean de investigación, docencia y políticas.

La cooperación diversificada es más productiva, genera más autonomía y permite tener políticas de largo plazo. Hay que multiplicar las relaciones internacionales, sobre todo en un mundo tan integrado como el actual.

4. Cooperación internacional bajo el principio d e la reciprocidad

La cooperación internacional, como su definición lo señala, debe realizarse entre naciones en condiciones de colaboración y reciprocidad para disminuir las asimetrías, y debe ser parte de la política exterior de los Estados, de tal manera de romper las distancias, proyectarse internacionalmente y enfrentar el delito de manera conjunta. Eso supone que la cooperación no debe ser de una sola vía sino de doble vía (ida y vuelta), y que el país debería promover hacia el exterior sus experiencias positivas.

Una situación como la señalada debe llevarnos a afrontar los temas de manera conjunta y no de forma mendicante; así como a valorar la cooperación horizontal en su dimensión más objetiva: las realidades son más parecidas y, en muchos casos, compartidas.

5. Cooperación internacional entre iguales

Con las nuevas tendencias introducidas por la reforma del Estado ecuatoriano, es necesario impulsar una cooperación internacional en un doble sentido: por un lado, que sea descentralizada en el origen y el destino, de tal forma que las administraciones y los gobiernos locales puedan beneficiarse para enfrentar la violencia desde la perspectiva de la prevención. Y por otro, que sea centralizada para que los dispositivos institucionales de seguridad puedan beneficiarse. En los dos casos, es de mucho interés inscribirlas en el fortalecimiento de la denominada cooperación horizontal (sur-sur), para que ninguno de los componentes de la ecuación esté por encima del otro y porque tienen en común el interés de enfrentar la violencia.

También se deben contemplar mecanismos de cooperación sectoriales que se puedan intercambiar a todo nivel (capacitación, información), así como construir territorios unificados de actuación conjunta en los ámbitos policiales o judiciales.

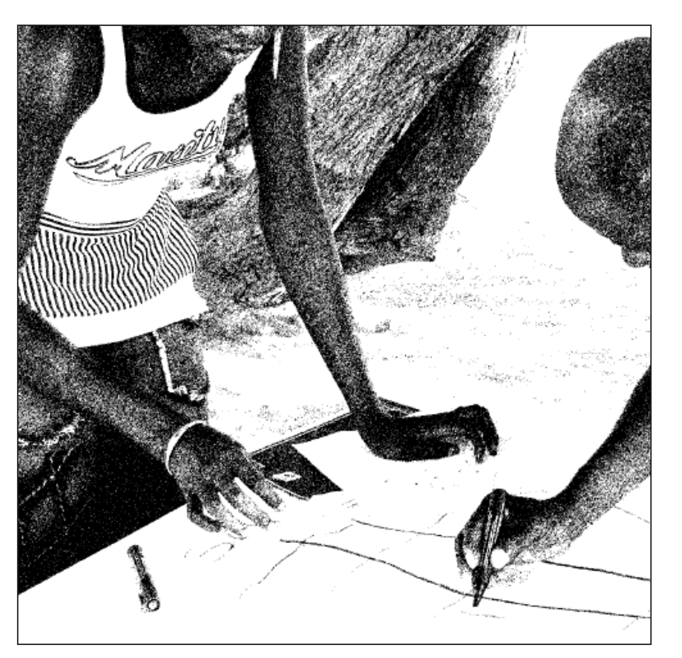
6. Negociación del uso de recursos con la cooperación internacional

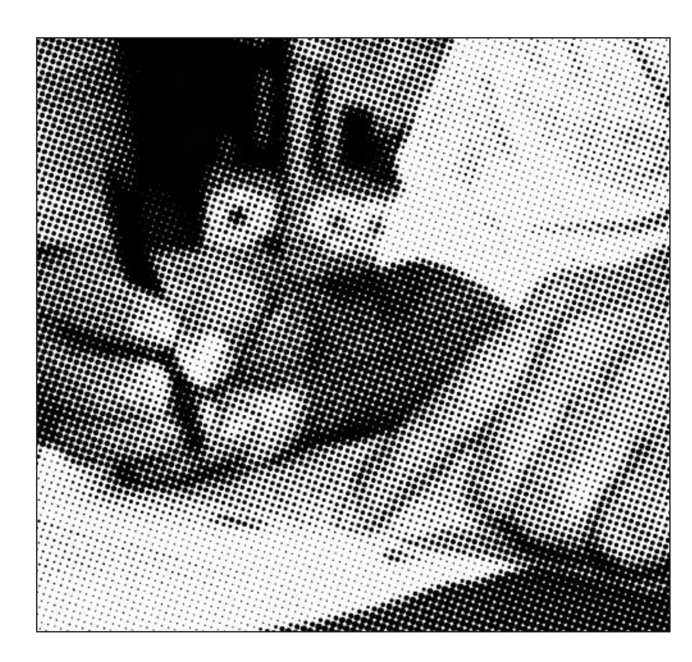
Las acciones de la cooperación internacional no reflejan la correspondencia entre la voluntad política de los donantes y los problemas más urgentes del país. Los destinos de los recursos provenientes de la cooperación reembolsable y no reembolsable están adscritos a los intereses de los distintos donantes,[1] sin que el Estado pueda definir las prioridades a las cuales deba alinearse la cooperación internacional. La cooperación internacional que recibe el país plantea una tendencia contradictoria: por un lado, apoya iniciativas orientadas a atacar problemas de violencia e inseguridad, mientras por otro, actores como la Policía y la Justicia reciben recursos significativos para una lucha que no refleja las principales preocupaciones de la ciudadanía ni conlleva los cambios institucionales necesarios para garantizar la seguridad ciudadana (Torres, 2006: 4).

El Ecuador debe desarrollar un marco institucional y una agenda de política donde se definan claramente los delitos y las modalidades que el país pretende atender a través de la seguridad ciudadana, de forma que los gobiernos e instituciones nacionales y locales orienten las metas de ayuda financiera internacional en función de las problemáticas de nuestro contexto. Es necesario generar una visión estratégica respecto a la inversión de los recursos por parte de las instituciones encargadas de la seguridad, de modo que el presupuesto no se diluya en gastos corrientes y sea invertido en elementos de más larga duración, que den sostenibilidad financiera y operativa a las instituciones de seguridad y a los programas y planes.

La cooperación internacional deberá alinearse al conjunto de políticas de seguridad ciudadana, poniendo énfasis en acciones de prevención por sobre acciones represivas/punitivas como las relacionadas con las operaciones antinarcóticos, antiterrorismo y control de la migración irregular.

1 La asistencia recibida de la Corporación Andina de Fomento (CAF) está orientada hacia obras públicas y de infraestructura vial; los proyectos financiados por el Banco Mundial han enfatizado en el fortalecimiento del aparato productivo y financiero; el Banco Interamericano para el Desarrollo (BID) aborda proyectos implementados por el Ministerio de Economía y Finanzas enfocados claramente a la reducción de la pobreza; los bancos españoles han beneficiado tanto a la Policía Nacional –adquisición de vehículos y desarrollo del Sistema Informativo de la Policía Nacional– como a las Fuerzas Armadas y Ministerio de Defensa –compra de aviones y lanchas–; la *United States Agency for International Development* (USAID) ha financiado programas de fortalecimiento de la democracia (Torres, 2006: 6-7).





7. Transparentar y socializar la información

Es importante que se adopte una política de transparencia permanente, de manera que tanto las autoridades e instituciones estatales como ciudadanía puedan tener libre acceso a esta información, conocer sobre el rol que cumple la cooperación internacional, los programas y proyectos en los que están siendo utilizados, y controlar que sean coherentes con la agenda nacional y local de seguridad ciudadana.

La utilización de los recursos otorgados por la cooperación internacional deben estar sometidos a control/veeduría estatal y ciudadana para asegurar que se cumpla con los intereses del Estado y la ciudadanía. El Sistema de Cooperación Internacional es la entidad llamada para realizar este tipo de control desde la instancia gubernamental. Dentro del ámbito de la seguridad ciudadana, esta entidad tendrá la potestad de controlar y ayudar a coordinar los recursos que reciben instituciones como la Policía Nacional o el sistema de Justicia. A escala local, se creará una comisión con integrantes de la red de seguridad ciudadana que haga el seguimiento y socialice con la ciudadanía los informes de la utilización de los recursos externos. De igual forma, esta comisión se asegurará que los recursos se orienten/contribuyan a la agenda nacional y agendas locales de seguridad.

8. Mejorar la cooperación internacional de los dispositivos de seguridad ciudadana

La trilogía institucional –sistema de Justicia, Policía y cárceles– de la seguridad debe tener componentes de cooperación explícitos, pero también inscritos en las lógicas de soberanía e integración. No solo que requieren recursos económicos "frescos" para mejorar sus condiciones operativas sino que se deben corregir y optimizar las estructuras presupuestarias, ya que la calidad del gasto es totalmente deficiente, cuestión que lleva a crónicas dependencias.

Por otro lado, es imprescindible llegar a acuerdos interinstitucionales entre policías, justicias y cárceles internacionales, para establecer políticas conjuntas, por ejemplo, entre policías para perseguir delincuentes, de repatriación de presos, de leyes homologadas, de control de delitos sobre "tratas", entre otros.

9. Alianzas estratégicas de cooperación internacional

En la tónica de la integración que existe en la actualidad en el continente, se hace imprescindible analizar la posibilidad de construir bloques regionales de cooperación por áreas. Así por ejemplo, relacionados a los temas de intercambio y producción de conocimiento y capacitación, hay intentos para que las universidades latinoamericanas se enfoquen en esa dirección. Los municipios han logrado impulsar un conjunto de redes de intercambio, entre las que pueden sobresalir las actividades de la UCCI o URB-AL. De igual manera, las policías tienen acuerdos bilaterales que podrían convertirse en multilaterales para constituir espacios institucionales regionales de actuación conjunta.

No debe descartarse la generación de foros permanentes donde las instituciones puedan enriquecer los modelos y prácticas, especialmente en una época en la que la seguridad ciudadana se debate a escala internacional. A partir de estos procesos de retroalimentación, a su vez, pueden surgir alianzas estratégicas que permitan al Ecuador socializar sus intereses, prioridades y estrategias de prevención a nivel internacional y facilitar una cooperación internacional que respete la soberanía nacional.

10. Establecer coordinación y comunicación

Los proyectos de seguridad ciudadana (o de temas relacionados) que realizan las distintas fuentes de la cooperación internacional no se comunican entre sí y desarrollan procesos similares que llegan a resultados análogos. La coordinación entre estos proyectos puede ayudar a alinear esfuerzos y maximizar los recursos otorgados por la cooperación en beneficio de seguridad y la convivencia de ecuatorianos y ecuatorianas.

Pero también se debe ver la posibilidad de definir políticas nacionales frente a los organismos de cooperación internacional, al menos en los que el país tiene representación directa.



Experiencias relevantes

1
Integración regional por la seguridad ciudadana / localización: Iberoamérica



El Foro Iberoamericano de Seguridad Ciudadana (FISC) es un organismo interinstitucional creado en noviembre de 2008 gracias a la iniciativa de FLACSO, sede Ecuador, que agrupa a universidades, centros de investigación, gobiernos locales, regionales y nacionales, y organismos internacionales de varios países de Iberoamérica. Esta asociación busca compartir experiencias de investigación, docencia, publicación y análisis de políticas públicas relacionadas con la seguridad ciudadana. La diversidad de actores que lo componen permite un diálogo constructivo y horizontal entre instituciones con lógicas de acción distintas, como la producción de conocimiento, la implementación de políticas y la cooperación internacional.

El principio de acción de la institución es la cooperación para una perspectiva regional y comparativa de la seguridad ciudadana en el contexto iberoamericano, considerando que uno de los cambios fundamentales de la violencia es su internacionalización, por lo que su comprensión e intervención requieren un acercamiento histórico, comparativo y diferenciado. Esta mirada recoge la heterogeneidad de las realidades subregionales y las similitudes estructurales que le dan especificidad a la región.

La dinámica de acción del FISC es descentralizada y se basa en la constitución de grupos de trabajo temáticos definidos por sus propios integrantes en función de sus intereses, prioridades y disposición de recursos económicos.

Finalmente cabe mencionar que una de las preocupaciones es el tipo de políticas de seguridad ciudadana que se han ensayado en la región; gran parte de ellas se sustenta en el modelo llamado "populismo punitivo". En este contexto, el FISC se ha propuesto tomar como objeto de estudio a las mismas políticas de seguridad ciudadana y, en la medida de lo posible, colaborar con las instituciones representativas de los gobiernos locales o nacionales para proponer alternativas distintas para el tratamiento de la violencia e inseguridad ciudadana.

2
Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI). Agenda Local para la Seguridad (ALOS) / localización: América Latina



La estrategia del Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) de promover "Comunidades justas, pacíficas y seguras" aborda el aspecto social de la sustentabilidad y la habilidad de una comunidad para disipar tensiones, prevenir la violencia y crear bases para la convivencia pacífica como fundamento para alcanzar el desarrollo sustentable. Con el propósito de hacer que las comunidades y ciudades se tornen más justas, pacíficas y seguras, ICLEI América Latina y el Caribe se ha propuesto construir y fomentar una cultura política del diálogo, de participación comunitaria y de creación de consensos a través de tres proyectos regionales: Agendas Locales para la Seguridad Ciudadana (ALOS); Estrategias Locales para la Prevención del Tráfico de Seres Humanos (LOST), y Agendas Locales para la Paz (Comunidades justas, pacíficas y seguras, 2008).

A mediados de 2003, la Secretaría Regional para América Latina, junto con el Centro de Capacitación Internacional (ITC) de ICLEI, comenzaron un proyecto para tratar el problema de la seguridad a escala local. El programa de capacitación ALOS se sustenta en la metodología de la Agenda Local 21, que tiene por objetivo apoyar la implementación de planes de acción en materia de seguridad local, promover la convivencia ciudadana y fortalecer la gestión local.

Entre las diversas actividades realizadas, el curso de capacitación "Agenda local para la seguridad ciudadana" parte del presupuesto que los planes de acción local para la seguridad ciudadana deben ser facilitados por los municipios y fortalecidos a través de un diálogo amplio entre todos los actores relevantes de la comunidad: instituciones gubernamentales, Policía, universidades, organizaciones civiles, grupos minoritarios y empresas.

El modelo de seguridad local, inspirado en los principios de la Agenda Local 21, persigue principios básicos de prevención, proximidad, participación, coordinación, justicia social y solidaridad, calidad y largo plazo. Entre los temas tratados en el curso se incluyen los siguientes: desarrollo sustentable y su relación con la seguridad, métodos participativos para planificar la seguridad ciudadana, el establecimiento de metas y acciones, ejecución de planes, monitoreo y evaluación.

Las capacitaciones se realizan a través de implementación local, apoyando a las municipalidades latinoamericanas y a través de medios virtuales.

3
Asignación presupuestaria a la Iniciativa Andina Antidrogas (ACI) / localización: Washington[2]



La cooperación internacional obvia las necesidades de seguridad interna de cada país y establece las prioridades que financiará según sus requerimientos institucionales. Un ejemplo claro es el Plan Colombia, que se ejecuta desde 2001 y es uno de los principales programas norteamericanos en la región. Inicialmente este Plan respondía a la necesidad de "luchar" contra el narcotráfico en la región; sin embargo, en 2005 se amplió la "lucha" hacia los grupos arma-

2 Dammert Guardia, 2006.

dos de este país. En dicho contexto, a través de la Iniciativa Andina Antidroga (ACI), el Gobierno norteamericano destinó un fondo económico para la lucha contra la producción de drogas ilegales en Colombia y sus países vecinos.

El 5 de febrero de 2006, la administración de G.W. Bush realizó su presentación ante el Congreso estadounidense sobre la asignación del presupuesto del período fiscal 2007-2008, el cual rige desde el 1 de octubre de 2007. La característica general de este presupuesto es la reducción de diversos sectores y programas del gobierno (principalmente aquellos destinados a la asistencia social), así como el aumento de los gastos destinados a la "guerra" en el Medio Oriente e Irak. En este sentido, Bush solicitó $ 141.700 millones en fondos de emergencia para el próximo año fiscal, los cuales se sumarían a los $ 70 mil millones ya aprobados por el Congreso de este país. Asimismo, la mayor partida presupuestaria se solicitó para el Departamento de Defensa de los Estados Unidos, por un monto que representa un aumento del 62% de lo requerido en 2001 por esta misma administración.

La propuesta de la administración de G.W. Bush fue clara: reducir el fondo destinado a los países que conforman la ACI, pasando de $ 722 millones en 2006, a $ 570 millones para el siguiente período fiscal, reducción que llegó a $ 443 millones en el año 2008. Las cifras por país son: en el caso de Perú, los fondos pasaron de $ 58,41 millones en el período 2006-2007 a $ 36,84 millones en el siguiente período fiscal; en Bolivia pasaron de $ 42,57 millones a $ 30 millones; en el Ecuador los fondos redujeron de $ 8,37 millones a $ 7 millones; en Brasil pasaron de $ 5,94 millones a $ 1 millón; en Panamá, de $ 4,45 millones a $ 1 millón; mientras los fondos destinados a Venezuela fueron eliminados. De manera conjunta a la solicitud de reducción del monto destinado a la ACI, la administración de G.W. Bush pidió la prolongación y aumento del fondo dirigido al Plan Colombia, el cual ascendió de $ 334,86 millones en 2006 a $ 366,96 millones para el siguiente período fiscal 2007-2008; es decir, aumentó en un 10,9%, obviándose partidas presupuestarias destinadas a la asistencia social en ese país, y que podrían tener mayor incidencia en aspectos de seguridad ciudadana.

Bibliografía

Textos citados

Carrión, Fernando (2006). "Seguridad ciudadana: entre la cooperación internacional y la soberanía nacional", en: *Boletín Ciudad Segura*, número 11. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 1.

Dammert, Manuel (2006). "Drogas, terror y cooperación", en: *Boletín Ciudad Segura*, número 11. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 3.

Del Huerto Romero, María (s/f). "Nuevos enfoques en la cooperación internacional. La cooperación descentralizada y el programa URB-AL de la Comisión Europea". Documento electrónico: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/urbal/documents/publications/ponencia_mrh_florianopolis_es.pdf [consulta: mayo de 2008].

Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración (MRE) (2007). "Informe sobre cooperación internacional en el Ecuador 2006-2007", en: *Boletín de Prensa 1.155*. Documento electrónico: http://www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/novedades/boletines/ano2007/diciembre/bol1155.htm [consulta: mayo de 2008].

Paulsen, Gustavo (2006). "Red 14: seguridad ciudadana en la ciudad, Programa URB-AL". Chile: URB-AL, Red 14 de abril. Documento electrónico: http://www.pnud.org.co/img_upload/9056f18133669868e1cc381983d50faa/segciudadanaenlaciudadprogurbal.pdf [consulta: mayo de 2008].

Torres, Andreina (2006). "Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias", en: *Boletín Ciudad Segura*, 11. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-8.

Textos consultados

El Mercurio (2007). "En funcionamiento del sistema ecuatoriano de cooperación internacional", 18 de noviembre. Documento electrónico:
http://www.elmercurio.com.ec/web/titulares.php?seccion=fzuyEtT&codigo=3ppiLmOvrc&nuevo_mes=11&nuevo_ano=2007&dias=18&noticias=2007-11-18
[consulta: abril de 2008].

Hanashiro, Olaya (2006). "Ayuda internacional a la Policía, bajo una política estatal de seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura*, 11. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 2-3.

Játiva, Carlos (2005). "Cooperación para el Desarrollo Ecuador 2006-2007". Quito: Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración. Documento electrónico:
http://www.mmrree.gov.ec/ineci/publicaciones/INFORME%20INECI%20ECUADOR%202005.pdf
[consulta: mayo de 2008].

Pontón, Jenny (2005). "La seguridad ciudadana en Quito, Guayaquil y Cuenca: modelos de intervención". Quito: FLACSO, sede Ecuador. Documento electrónico:
http://www.flacso.org.ec/docs/modelosintervenci_jponton.pdf
[consulta: octubre de 2008].

Páginas web citadas

Agenda Local para la Seguridad (ALOS) (1995-2008)
http://www.iclei.org/index.php?id=1363
[consulta: mayo de 2008].

Centro de los Estudios de las Américas (CJAS) (2003)
http://www.cejamericas.org/reporte/muestra_pais3.php?idioma=espanol&pais=ECUADOR&tipreport=REPORTE3&seccion=POLICIA
[consulta: mayo de 2008].

Comunidades Justas, Pacíficas y Seguras (1995-2008)
http://www.iclei.org/index.php?id=525
[consulta: mayo de 2008].

Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (IECI) (2007) / Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador.
http://www.mmrree.gov.ec/ineci/index.htm
[consulta: abril de 2008].

USAID Ecuador (s/f)
http://ecuador.usaid.gov/portal/
[consulta: abril de 2008].

Páginas web consultadas

Ecuador y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2008)
http://www.iadb.org/countries/home.cfm?id_country=EC&Language=Spanish
[consulta: mayo de 2008]

Grupo del Banco Mundial en Ecuador (2008).
http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/BANCOMUNDIAL/EXTSPPAISES/LACINSPANISHEXT/ECUADORINSPANISHEXT/0,,contentMDK:20830521~menuPK:500565~pagePK:1497618~piPK:217854~theSitePK:500558,00.html
[consulta: mayo de 2008].

Municipalidad de Rosario (1997-2008). "Cooperación local, nacional e Internacional"
http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/mujer/coop_unifem.jsp#a02
[consulta: abril de 2008].

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo Ecuador (s/f)
http://www.pnud.org.ec/
[consulta: abril de 2008].

Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía, Francia en Ecuador (s/f)
http://www.ambafrance-ec.org/spip.php?article284
[consulta: mayo de 2008].

10. Control de armas



Diagnóstico

En la región latinoamericana mueren 1.300 personas al día, víctimas de armas de fuego pequeñas y livianas.[1] El 40% de las muertes producidas en el mundo ocurre por armas de fuego en enfrentamientos no bélicos; además, la región posee el índice más alto de delitos cometidos con armas de fuego: un 14% frente a un 2,8% global (Lago y Tejo, 2004: 4). Esto demuestra que es urgente introducir políticas de control de armas y desarme en los países latinoamericanos.

Dentro de este tema, es importante tomar en cuenta que el término "arma" es aplicable a todo instrumento o herramienta cuyo fin es ocasionar daño a otro ser vivo. Existen objetos que pueden ser considerados armas blancas, como una piedra o un cuchillo, y existen armas de fuego que son expresamente diseñadas para infligir daños físicos en otras personas. Estas últimas son utilizadas por un considerable porcentaje de la población ecuatoriana como mecanismo de protección. Otros dos usos menores de las armas de fuego son la actividad profesional y el deporte o la cacería.

Debido a la escalada de inseguridad, violencia social y, a su vez, una intensificada percepción de inseguridad que se ha experimentando en los últimos años, la sociedad civil ha llegado a armarse más que el Estado, provocando una privatización de la seguridad y, paradójicamente, poniendo en riesgo la convivencia pacífica de la ciudadanía. Hasta 2007, de acuerdo con los datos del Departamento de Control de Armas del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, existían 80.678 armas en manos de particulares, y 42.411 en compañías de seguridad privada legalmente registradas, frente a 3.711 armas en instituciones públicas. La mayoría de las armas a escala nacional se concentra en Quito y Guayaquil.

A su vez, las instituciones estatales y los instrumentos legales de control y seguimiento de la producción, importación y posesión de armas se han debilitado frente al creciente número de armas en manos civiles. En 2004, se estimó que en el país existían entre 200 mil y 500 mil armas en manos civiles, obtenidas a través del mercado formal e informal (Equipo Estudios de la Ciudad, 2006). Los procedimientos de control de calidad sobre las productoras y los de seguimiento de las armas son casi inexistentes. Las armas llegan a manos civiles a través de varios medios: la producción y el comercio interno, la importación legal y la fraudulenta. La producción de armas en el Ecuador es reducida, artesanal, en su mayoría carece de estándares de calidad internacional y es comercializada principalmente en la Costa. Estos pequeños productores no son controlados debidamente. El mercado ilegal, en cambio, se alimenta principalmente de armas legales y sus precios fluctúan de acuerdo con la demanda y requerimientos de los clientes. En cuanto a la importación legal de armas, la ley permite una entrada máxima de 25 armas semestrales por comprador. Pese a estas reglamentaciones, los controles sobre la producción, importación e importación de armas son deficientes (Equipo Estudios de la Ciudad, 2006).

Por último, adicional al control del comercio de armas, a la producción de armas nacionales y a la asimetría entre armas públicas y privadas, es necesario encontrar las relaciones que existen entre una oferta indiscriminada de armas y la violencia. Si bien la problemática de armas en manos civiles no está directamente relacionada con la cantidad de muertes por armas de fuego, en el Ecuador, más de la mitad de los homicidios se producen con armas de fuego. Es decir, la presencia de armas es un factor que incide en la inseguridad y mortalidad de ciudadanos y ciudadanas en nuestro contexto, y por eso se hace un llamado al control y al desarme.

La cantidad de armas en manos civiles, de forma legal e ilegal, y el incremento en el número de permisos otorgados por las Fuerzas Armadas demuestran las facilidades que tienen las personas al momento de adquirir un arma de fuego. Revela también que los mecanismos de control y regulación no son totalmente eficientes –sea por falta de una legislación actualizada o por falta de coordinación institucional en el manejo de las funciones de cada institución– pues, aunque las Fuerzas Armadas otorgan permisos, no se enfrentan a los problemas de violencia que acarrean las armas. Tampoco existe suficiente información sobre el armamentismo privado y sus impactos en la sociedad.

Varios organismos internacionales, gobiernos y ONG han denunciado el impacto negativo de las armas, sobre todo, por el aumento de muertes y violencia que se ha registrado en la última década. La comunidad internacional ha tomado conciencia de los problemas y riesgos que acarrea la falta de control del comercio de armas de fuego, aunque restan todavía muchos puntos vacíos por tratar. A pesar del lento progreso de convenios internacionales, existe consenso acerca de la necesidad y urgencia de las políticas de desarme y de control del comercio y porte de armas –como la marca y registro estricto de las armas de fuego y un seguimiento de las mismas–. El desarme de la población civil ha demostrado impactos positivos en la disminución de muertes por armas; sin embargo, son pocos los países que mantienen una verdadera política de desarme.



1 Así lo ha afirmado Francisco Rojas, Secretario General de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), a la agencia de noticias ANSA. Ver Desarme.org, 2004.

Objetivos

Objetivo general

Promover la no tenencia de armas en manos de civiles, vía desarme de esta población y a través del control tanto del tráfico de armas como de su producción.

Objetivos específicos

- Socializar las políticas de desarme social.
- Promover el control al tráfico de armas.
- Proveer mecanismos de control a la producción nacional de armas de fuego.

Líneas estratégicas de acción

1. Desarme de la sociedad civil

Además del control sobre las armas existentes y en manos de la sociedad civil, y dado que este tipo de iniciativas[2] dependen de la voluntad de las personas, se debe buscar el desarme voluntario de las personas armadas a través de programas y proyectos orientados a este fin desde los gobiernos locales y nacionales, ya que son las ciudades principales del Ecuador las que concentran el mayor número de armas.

Algunas de las estrategias recomendadas para tener éxito en el desarme de personas son: promover programas de concientización respecto a los riesgos de portar las mismas, que informen sobre los peligros de usar armas de fuego; realizar campañas informativas que hagan un llamado a la devolución voluntaria de armas de fuego; ofertar incentivos que persuadan a los portadores a entregar las armas para su consecuente destrucción (por ejemplo, indemnizaciones económicas, en materiales de construcción, en alimentos, entre otras); no cuestionar ni investigar *cómo se obtuvo* el arma, para que la población armada sienta la confianza necesaria para entregar su arma; promover que lugares cercanos a la sociedad civil como las iglesias, centros de salud u ONG sirvan de depósitos de entrega, pues muchas personas sienten temor a ser criminalizadas si las entregan a instituciones estatales; además, diseñar programas orientados específicamente a grupos o pandillas juveniles que se asocien con las armas, presentándoles opciones de vida alternativas a su participación en el crimen y el delito. Y una vez decomisadas y reunidas las armas que hayan sido entregadas voluntariamente, se debe requerir que sean inmediatamente destruidas, conjuntamente con su correspondiente registro. Estos procesos deben ser monitoreados por la sociedad civil.

2 Aparte del *Plan Ecuador sin armas*, lanzado por el actual Gobierno a mediados de 2007, no se tiene ningún otro tipo de proyecto o política de planificación nacional dirigida al desarme de la población civil.

2. Creación de un cuerpo legal que norme la tenencia y el uso de armas de fuego

Debido a que la *Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios* es del año 1979, y debido a la creciente proliferación de armas de fuego entre personas civiles y empresas de seguridad ecuatorianas, se hace necesario crear un régimen jurídico que contenga medidas explicitas y actualizadas para realizar un efectivo control de las armas de fuego, municiones y explosivos, a fin de evitar la presencia de estos materiales en calidades y volúmenes inapropiados, al tiempo que se impide la existencia de personas armadas sin la condiciones de aptitud, idoneidad e integridad, acordes con las exigencias de la seguridad integral que merecen todos los ecuatorianos.

En este orden, el proyecto de ley será un régimen jurídico integral para prevenir, controlar y regular la tenencia y porte de aras de fuego municiones, pólvora, propulsores, explosivos y otros materiales relacionados. Dicho cuerpo de leyes deberá contemplar los mecanismos mediante los cuales se hará la reparación, mantenimiento de las armas de fuego, además de regular la importación y comercialización de artículos pirotécnicos; las condiciones tanto de funcionamiento de clubes de tiro y caza, como de las colecciones-coleccionistas de este tipo de objetos.

Esto hace necesario que el Ministerio de Gobierno y del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas transfieran el control de armas de fuego a la Policía Nacional, la institución policial debe establecer las restricciones y efectivas regulaciones al uso de armas de fuego, y de otro lado, debe promover que la sociedad civil se convierta en un ejército de individuos sin control de mando y sin control de uso sobre las armas de fuego.



3. Controlar la importación de armas de fuego con el fin de regular el contrabando de las mismas

Es necesario asegurar que todas las armas importadas por vías legales sean invariablemente marcadas, de manera que el departamento respectivo de la Policía Nacional pueda rastrear el movimiento y destino de las mismas. Se debe formular y ejecutar un sistema universal para marcar las armas que ingresan al país a fin de que éstas puedan ser rastreadas tanto dentro como fuera del Ecuador. Este es un sistema que debe alimentarse y nutrirse de información de los sistemas de registro y rastreo regional. La información de las armas registradas –número de registro, país de origen, fecha de matriculación, identificación del fabricante y otros detalles– deben ser transferibles o accesibles a instituciones reguladoras de armas en otros países.

Con estas medidas se podrá hacer un seguimiento de las armas y determinar cuándo se insertan al mercado negro e identificar las rutas utilizadas. Los procedimientos que tengan que ver con el marcaje y registro de armas serán aplicados a todas las armas pequeñas y municiones de tipo civil, militar, de empresas de seguridad privada y gubernamentales, bajo la figura legal de matrícula de armas de fuego.

4. Regular el mercado ilegal de armas en el país

Prácticamente todas las armas ilegales nacieron legalmente fabricadas para luego ser desviadas al mercado ilegal. Una de las mejores formas para no seguir alimentando el mercado negro es el estricto control del mercado ilegal, esto último involucra a los civiles que pueden adquirir armas.

Es importante que las instituciones nacionales encargadas de controlar y regular la producción y comercio de armas (Fuerzas Armadas, Policía Nacional) realicen investigaciones conjuntas sobre el comercio ilegal de las mismas. Frecuentemente, existe una relación entre las ventas legales y las ventas ilegales de armas. Las armas pequeñas exportadas y/o importadas a través de fronteras mal controladas, o almacenadas en depósitos mal vigilados, pueden desembocar en el mercado negro. Para reducir el número de armas en manos civiles se debe controlar que el mercado legal abastezca al comercio ilegal. Se debe establecer leyes claras y penas explícitas para las personas que trafiquen armas ilegales, asegurar debidamente los depósitos estatales de armas confiscadas, prohibir la posesión de armas militares por parte de civiles.

5. Regular la producción nacional de armas

El Estado tiene que asegurarse y exigir que las fábricas de producción de armas que sigan estrictamente las normas internacionales de calidad. Aunque en el Ecuador la producción de armas es reducida, gran parte de la misma sufre de una calidad deficiente, por lo que es necesario hacer seguimiento a estas fábricas como a las armas que de allí surgen.

Las restricciones a la fabricación de armas de fuego garantizarán que su producción sea únicamente bajo licencia y en correspondencia con las disposiciones normativas internacionales respectivas. Esta autorización se reforzará con la emisión del Certificado de Destino Final de la producción de las mismas, que dará cuenta del destino real de sus ventas. Así, el título de propiedad de armas revelará información tanto del origen –fuente de producción– como del propietario real.

6. Fomentar campañas de canje de armas por beneficios sociales

Las armas de fuego en manos de particulares constituyen un potencial peligro para la vida de las personas; no garantizan seguridad sino la letalidad en situaciones de enfrentamiento entre civiles, ponen en riesgo la vida de la familia de quien la posee e indirectamente alimentan la oferta y demanda del mercado ilícito.

Para fortalecer el desarme de la sociedad civil es necesario impulsar una política pública activa que articule las agencias del Estado competentes en la materia con otras instituciones públicas y privadas interesadas en generar campañas de canje de armas por beneficios sociales. Se deben diseñar procesos de sensibilización respecto a la problemática de las armas de fuego, promover la información entre los actores del medio cultural, educativo y deportivo con el fin de crear mayor conocimiento técnico en el área.

Es importante fomentar la creación de mesas de trabajo abiertas a la participación de las organizaciones sociales donde se evalúen conjuntamente soluciones a la problemática de las armas de fuego y se defina el aporte que cada sector entregará como recompensa ante la entrega voluntaria de armas de fuego: cupos en instituciones educativas para jóvenes y adolescentes, entrega de libros, de pases para eventos culturales, vinculación a clubes deportivos, bonos limitados para el uso del transporte público, bonos para compras en almacenes comerciales de franquicias (alimentos, ropa, artículos electrónicos), entre otros.

7. Control de armas en espectáculos de concurrencia masiva

Muchos objetos que una persona lleva consigo a un espectáculo pueden ser utilizados como arma (sea una botella, un cinturón, un bolígrafo, palos, entre otros), y especialmente bengalas, explosivos o armas de fuego. Con el fin de prevenir consecuencias fatales en espectáculos deportivos, conciertos, conferencias, marchas, entre otros, es necesario reforzar el control estricto de los objetos peligrosos que portan los

espectadores, tanto a la entrada del evento como a lo largo de su duración.

Se puede, además, contar con la presencia y colaboración de la Policía y guardias privados. Se debe, en lo posible, exigir sistemas integrados de seguridad (como cámaras y sensores), para detectar la utilización de armas que no hayan sido incautadas en la entrada.

Finalmente se debe exigir y controlar que todos los espacios cerrados (públicos y privados) que funcionen como sedes de espectáculos deportivos, de entretenimiento u otros propósitos, cuenten y manejen planes de control e incautación de armas, así como planes de contingencia en caso que se produzcan desates de violencia armada.

8. Requisas a la sociedad civil

La Policía está facultada para, en cualquier caso, incautar armas de fuego, a excepción de aquellos elementos que, por naturaleza de la profesión del propietario o propietaria, sean necesarios para el ejercicio de la misma. Son objeto de requisa los instrumentos que puedan emplearse en la comisión de hechos que pongan en peligro la vida y la integridad personal o el patrimonio económico de las personas, tales como: pistolas, revólveres de todo calibre, objetos corto punzantes o contundentes, tales como cuchillos, puñales, navajas, manoplas, cachiporras, machetes, garfios, leznas, mazos, hachas, martillos y otros similares que se los pueda utilizar como armas de carácter defensivo u ofensivo.

La armas decomisadas que no son requeridas como evidencia de algún tipo de delito, deben someterse a un proceso de valoración objetiva realizada por agentes especializados de la Policía, quienes reportarán la condición de las armas recuperadas; de encontrarse objetos en buen estado se las considerará bienes susceptibles de un nuevo registro y, bajo un debido proceso se las trasferirá a instituciones y/o personas que las soliciten.

Bajo disposición de la autoridad competente, las armas blancas deben ser inventariadas y clasificadas según el tipo de hierro con han sido construidas, luego se las trasladará a una fábrica que posea en sus instalaciones hornos de fundición de metales para su respectiva destrucción.

9. Regulación de la licencia para el porte de armas

Debido al importante número de armas que circulan en el país, el Estado debe promover que se registren aquellas que se encuentran en manos anónimas y se reempadronen las licencias para el porte de armas existentes en la sociedad ecuatoriana. A tales efectos se fomentará que quienes adquieran objetos de esta naturaleza y peligrosidad, no representen mucho riesgo ni mayor peligro social, a más de que se construirá un sistema de información de reporte el tipo, marca, tiempo de circulación en el país, motivos de la tenencia, nombre del propietario titular, entre otros datos que consideren necesarios la Policía Nacional, institución que debe emitir las licencias para el porte de armas.

El título de propiedad de un arma legalmente reconocida debe apuntar sustancialmente a la persona que va a poseerla o utilizarla. La emisión de licencias para el porte de armas debe considerar entre sus exigencias primordiales: no poseer antecedentes de comportamiento violentos, presentarse y aprobar la certificación de idoneidad en el conocimiento y manejo de armas de fuego, de aptitud psicofísica; además, presentar una constancia laboral o justificativo de ingresos, entre otros requisitos que la Policía Nacional lo amerite.

La emisión de autorizaciones para el porte de armas se la hará de manera diferenciada a cada necesidad, no puede existir una misma licencia para efectos de agentes del orden público, vigilancia de valores monetarios y caza deportiva. Los diferentes tipos de licencias deben reportar fundamentalmente: el objeto de la tenencia de armas (Fuerza Pública, seguridad privada, caza deportiva, uso particular, entre otros), la denominación de las clases de armas que ampara la licencia, el tiempo de vigencia del permiso.

10. Capacitación para el uso de armas en la seguridad privada.

Actualmente hay muchas personas y compañías de seguridad que no cumplen con los requisitos mínimos estipulados en la *Ley de vigilancia y seguridad privada*, y la *Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios*. Es común que el personal de seguridad privada sea escasamente capacitado y, en ocasiones, que no cuente con los respectivos permisos de portación de armas de fuego, lo que aumenta la vulnerabilidad de la población en caso de que los guardias privados abran fuego al intentar proteger la propiedad privada.

Es así que el Estado debe demandar y controlar que los oficiales de empresas privadas: 1) hayan atravesado una capacitación sobre el uso de armas de fuego, sobre cómo reaccionar ante situaciones violentas, los riesgos del uso de armas y la importancia de mantener la paz ciudadana ante todo; 2) no porten armas de fuego en las áreas calificadas como "libre de armas". Es necesario, por lo tanto, estudiar la posibilidad y asignar áreas libres de armas como guarderías, escuelas, asilos de ancianos, hospitales.

Este tipo de política debe contar con el respaldo de los gobiernos locales de Quito y Guayaquil, ciudades donde se aglomera el mayor número de guardias privados y el mayor número de armas.



Experiencias relevantes

1
Viva Rio: desarmando a la sociedad brasilera / localidad: Río de Janeiro



En Brasil, las armas pequeñas provocan más muertes que las enfermedades del corazón, del sistema respiratorio, cáncer, sida y accidentes de tráfico. A través del programa control de armas *Viva Rio*, se ha intentado reducir la demanda de armas por medio de campañas de sensibilización sobre los peligros que estas presentan; se ha buscado investigar la oferta, el comercio ilegal y la producción, ventas, exportación e importación de armas, y destruir el exceso de ellas al promover su entrega voluntaria a la ONG *Viva Rio*.

Viva Rio ha sido un activo partícipe en los procesos de desarme de la sociedad brasilera. En 2001, conjuntamente con el gobierno de Río de Janeiro y las Fuerzas Armadas, se desecharon 100 mil armas –la destrucción masiva de armas más grande de la historia–, y en el año 2002 se destruyeron 10 mil armas en el Día Internacional de Destrucción de Armas. Entre 2004 y 2005, emprendieron una gran campaña que logró recopilar casi medio millón de armas. Estos actos, a más de ser actos simbólicos, impiden que estas armas vuelvan al mercado ilegal. En este período, la iniciativa provocó una reducción del 8% en homicidios.

Esta organización apoya las investigaciones científicas acerca del uso de armas, formas para reducir las tasas de mortalidad por armas, el impacto de las armas en salud, legislación, comercio ilegal de armas, rol de niños y jóvenes en la violencia armada de la ciudad y reforma policial sobre el control y seguimiento de armas.

Viva Rio sirvió de apoyo y presión sobre los gobiernos estatales y federal, al proveer ayuda técnica al Senado en la investigación de armas en Brasil. Esta investigación descubrió que el 83% de las armas ilegales incautadas por la Policía en Río de Janeiro, São Paulo y Brasilia era de manufacturación nacional.

2
El modelo de control de armas más estricto del mundo / localidad: Japón



El modelo de control de armas de fuego en Japón es el más estricto en el mundo democrático. En su legislación, lo primero que se establece es que "nadie poseerá un arma de fuego o armas de fuego o una espada o espadas". La propiedad de armas es escasa y el proceso de otorgación de permisos es largo, tedioso y estricto. Así también los crímenes con armas de fuego son muy pocos.

Un ciudadano o ciudadana civil del Japón puede portar un solo tipo de arma: la escopeta. Las armas pequeñas son prohibidas sin excepción. Para obtener una licencia de armas hay que atravesar un proceso de cursos y exámenes teóricos y prácticos, y presentar un certificado médico que pruebe que la persona está mentalmente saludable y no tiene ningún tipo de adicción narcótica. La Policía investiga luego el historial individual y familiar de la persona para determinar si ésta o su familia han cometido algún tipo de delito en su vida. Además, los solicitantes deben entregar un plano de su departamento para mostrar el lugar de almacenamiento del arma, al lado de la cual deben guardarse las municiones en una caja fuerte. La autoridad de otorgar o no el permiso es únicamente de la Policía; ella tiene la libertad de denegar el permiso a cualquier persona por "una causa razonable de sospecha de que sea peligrosa para la vida de otras personas, propiedades o el orden público". Las licencias y el arma no son transferibles a las siguientes generaciones, y deben ser renovadas cada tres años, siendo este proceso el mismo para cada vez que se renueve la licencia. Debido a la complejidad de la solicitud de la licencia y a la creciente dificultad de conseguir un arma, las licencias y armas legales disminuyen cada vez más.

Estas políticas de control exhaustivo de armas han hecho de Tokyo la ciudad más segura del mundo –en cuanto a robos armados y homicidios con armas de fuego– con solo 59 mil permisos de armas. Los robos armados son mínimos, al igual que los homicidios con armas de fuego. Una de las características de Japón es que las armas de fuego son, y siempre han sido, consideradas competencia del Estado, mas no del civil. Por otro lado, los japoneses respetan, aprueban y confían en la autoridad policial –más que en cualquier otro país democrático–. Finalmente es el mismo Gobierno japonés el que se proyecta como un Estado pacífico y sin armas, promoviendo la política del desarme social.

3
Red argentina para el desarme. Por una sociedad sin violencia / localidad: Argentina



Varias organizaciones sociales y académicas (entre ellas Espacios Mendoza, Espacios Santa Fe, FLACSO, la Asociación para Políticas Públicas, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales y La Comuna de Rosario) empezaron a conformar una red de desarme después de la tragedia de Carmen de Patagones en el

año 2004 –en la cual un chico de 15 años de edad disparó a sus compañeros de clase–. El objetivo de esta red fue interceder ante el presidente de Argentina para que se formulen políticas públicas de desarme a lo largo y ancho del país, y recaudar voluntad política y apoyo social para poder ejecutarlas. El 18 de noviembre de 2007, finalmente, se constituyó formalmente la Red argentina para el desarme, la cual se comprometió a hacer estudios sobre la relación entre las armas y la inseguridad ciudadana; a formular propuestas legislativas respecto al control, recolección y destrucción de armas; y a generar acciones y políticas que sean aplicadas en todo el país y que cuenten con la participación ciudadana y comprometan el liderazgo del Gobierno nacional.

Los esfuerzos de esta Red han impulsado la formulación del Plan nacional de entrega voluntaria de armas de fuego –un plan que pretende realizar un intercambio de armas por incentivos económicos y reducir el número de armas legales e ilegales circundantes en la sociedad–. Este Plan es parte de una política integral de control y prevención de violencia armada y cuenta con un marco legal (*Ley 26.216*) y un decreto reglamentario. Este Plan se dio gracias a estudios, campañas y difusión sobre el peligro de las armas de fuego, llevados a cabo por la Red argentina para el desarme.

Bibliografía

Textos citados

Carrión, Fernando (2006). "Armas de la (in)seguridad". *Boletín Ciudad Segura*, 2. Quito, FLACSO, sede Ecuador: 1.

Carrión, Fernando (2007). "Geografía del delito". *Boletín Ciudad Segura*, 17. Quito, FLACSO, sede Ecuador: 1.

Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe (UNLIREC) (2003). "Armas de fuego en América Latina y el Caribe: entre el diagnóstico y la acción". *Programa de intercambio regional de información sobre armas de fuego, municiones y explosivos.* Lima: UN-LIREC.

Equipo Estudios de la Ciudad (2006). "La situación de armas de pequeño calibre y la población civil del Ecuador". *Boletín Ciudad Segura*, 2. Quito, FLACSO, sede Ecuador: 4-8.

Kopel, David (2007). "Control de armas en Japón". Documento electrónico: http://www.davekopel.com/Espanol/El-Control-de-Armas-en-Japon.htm [consulta: mayo de 2008].

Lago, Soledad y María Tejo (2004). "Humanidad bajo fuego". *Revista XLP por la Paz*, 1. Fundación Lebensohn: 4.

Palacio Nacional del Ecuador (1979). *Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios*, 7 de agosto. Documento electrónico: http://www.controlarmas.mil.ec/leyFabricacion.html [consulta: mayo de 2008].

Textos consultados

Centro de Estudios Humanistas, Chile (2006). "Informe de trabajo, mesa: rol de las Fuerzas Armadas en la integración latinoamericana". Quito: Foros 20, 21 y 22. Documento electrónico: http://www.cumbredelospueblos2007.cl/files/INFORMEF-FAA.doc [consulta: mayo de 2008].

Convención interamericana contra la fabricación de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales (CIFTA) / Organización de Estados Americanos (OEA) (2005). Documento electrónico:
http://www.oas.org/juridico/spanish/armas.htm
[consulta: abril de 2008].

El Comercio (2007a). "El control de las armas será electrónico". Redacción Guayaquil, 5 de junio.

El Comercio (2007b). "397 comerciantes de armas tienen registro legal en FF". Redacción Guayaquil, 8 de junio.

El Comercio (2007c). "360 mil civiles armados en el Ecuador". Redacción Guayaquil, 10 de junio.

El Comercio (2007d). "El operativo contra las armas está acompañado de un folleto". Redacción Guayaquil, 11 de junio.

El Comercio (2007e). "Bolívar Cisneros: "Nos faltan 28 mil pistolas para que exista una por cada policía"". Redacción Guayaquil, 6 de julio.

El Comercio (2007f). "Colocarán chips y código de barras en armas que circulan en el Ecuador". Redacción Guayaquil, 12 de julio.

El Comercio (2007g). "La Policía usará $ 300 millones para autos, armas, cuarteles". Redacción Guayaquil, 12 de octubre.

El Comercio (2007h). "La venta de explosivos se controla en Manabí". Redacción Guayaquil, 21 de noviembre.

El Comercio (2007i). "Seguridad. Los controles se intensifican". Redacción Guayaquil, 29 de noviembre.

El Comercio (2007j). "Delito, prisión para quien venda explosivos". Redacción Guayaquil, 14 de diciembre.

El Comercio (2007k). "Los controles para decomisar la pirotécnica continuarán en Quito". Redacción Guayaquil, 23 de diciembre.

El Comercio (2007l). "Un control para los talleres de pirotecnia". Redacción Guayaquil, 23 de diciembre.

El Comercio (2007m). "Algunos ejes de debate sobre la seguridad". Redacción Guayaquil, 31 de diciembre.

El Comercio (2007n). "Muchas empresas de seguridad no son legales". Redacción Guayaquil, 31 de diciembre.

Ley reformatoria al Código penal y *Ley de fabricación, importación, exportación, comercialización y tenencia de armas, municiones, explosivos y accesorios.* Documento electrónico:
http://www.controlarmas.mil.ec/leyReformatoria.html
[consulta: mayo de 2008].

Páginas web consultadas

Desarme.org (2004). "Cada día mueren 1.300 personas por armas de fuego pequeñas en América Latina"
http://www.desarme.org/
[consulta: junio de 2008].

Red argentina para el desarme (2006)
http://www.redparaeldesarme.org.ar/
[consulta: junio de 2008].

Viva Rio (2006)
www.vivario.org.br/
[consulta: mayo de 2008].

11. Seguridad ciudadana y elecciones



Diagnóstico

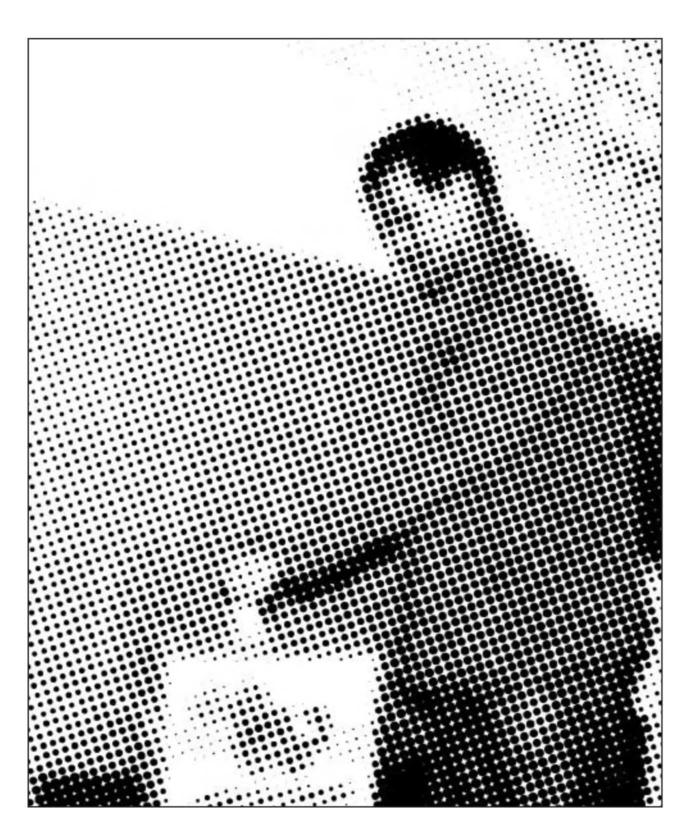
El tema de la seguridad, a pesar de su importancia, tiene presencia débil en el debate público: no es fácil encontrar una reflexión somera respecto al contenido, alcance y perspectiva de la seguridad ciudadana (Ojeda, 2006: 4) en propuestas y planes de Gobierno nacional y/o seccionales. Las propuestas sobre este tema en el debate electoral nacional de 2006 evidenciaron elementos que también se reflejan en lo local como tendencia prevaleciente. Según Córdova (2006), al analizar las propuestas de planes de gobierno de los cuatro partidos más representativos[1] en las elecciones nacionales llevadas a cabo en 2006, se evidencia la escasa correspondencia entre el diagnóstico del sistema de seguridad y la concepción de seguridad ciudadana desarrollada en las propuestas de los planes de gobierno que llegaron a la segunda vuelta electoral (Córdova, 2006: 5).

La Policía Nacional, el sistema penitenciario y el sistema Judicial comprenden la dimensión operativa y más visible del sistema de seguridad; son instituciones que reflejan el enfoque político en el cual está suscrita la institucionalidad de la seguridad ciudadana. De la información recabada del proceso de elecciones de 2006 (Córdova, 2006), se evidencia que la solución a la problemática de la seguridad ciudadana estaría en la reforma institucional de cada una de las instituciones que conforman el sistema de seguridad en el país. Sin embargo, este enfoque obvia el carácter multicausal y multidimensional desde el cual debería abordarse la seguridad ciudadana y sus instituciones operantes. Por otro lado, en las propuestas de prevención formuladas para el período electoral de 2006, no fue posible identificar cuáles son los límites entre una política social focalizada en aspectos de seguridad ciudadana y una política social general ni mucho menos las posibles articulaciones entre ellas (Córdova, 2006: 8).

Según el *Reporte final de participación de candidatos en espacios informativos en medios de comunicación*, emitido por Participación Ciudadana, la cobertura mediática a los candidatos electorales asignó desde 131 minutos con 5 segundos a Melva Jácome, hasta 2.242 minutos y 2 segundos a Rafael Correa en tiempo aire durante los 45 días de campaña electoral (10 de marzo a 23 de abril de 2009). Fueron espacios informativos (programas, noticieros, entrevistas, especiales y otros no pagados por el Estado) caracterizados por contenidos generales. Entre los temas enfatizados por los aspirantes a primera dignidad del Estado en la campaña electoral de 2009, no se abordaron propuestas concretas en ningún campo, menos en la seguridad ciudadana. Situación bastante similar a lo sucedido en las elecciones de 2006.

De un lado, los medios de comunicación dan apertura a la presentación de los candidatos electorales, de otro, existe poca profundad tanto en la exposición de las propuestas de gobierno como en el desenvolvimiento periodístico respecto a la problemática de la seguridad ciudadana. Es pertinente la creación de espacios de capacitación, reflexión y debate donde esta temática sea explicitada con la mayor cantidad de elementos informativos que orienten las decisiones de los electores.

Una vez hechas las observaciones al proceso electoral de 2006 y 2009, es necesario plantear sugerencias para la formulación de políticas públicas que deberían desarrollarse en propuestas de planes de gobierno orientadas a plebiscitos seccionales y nacionales del país.



1 Alianza País; Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN); Red Izquierda Democrática (RED-ID); Partido Social Cristiano (PSC).

Objetivos

Objetivo general

Posicionar la seguridad ciudadana en las propuestas electorales locales y nacionales.

Objetivos específicos

- Diferenciar la agenda pública (medios de comunicación) de la agenda política de los partidos y movimientos políticos.
- Capacitar en temas de seguridad ciudadana tanto a los partidos y movimientos políticos como a los profesionales de la comunicación.
- Generar espacios de debate específicos sobre seguridad ciudadana.

Líneas estratégicas de acción

1. Establecer el tema de la seguridad ciudadana como política social focalizada

Los planes de gobierno en la carrera electoral deben establecer el criterio de prevención como aspecto relevante en materia de seguridad ciudadana y precisar las propuestas que les permitirá operativizar la temática independientemente de las políticas de alcance general.

Fomentar la prevención no significa incrementar fuentes de empleo, hacer campañas informativas desde el sector de la educación y/o de la salud, entre otras; no obstante, medidas de este tipo se inscriben en políticas sociales que, en el largo plazo, podrían reducir los índices de inseguridad de las ciudades.

Tratar la seguridad ciudadana con políticas de prevención significa hacer un trabajo multidisciplinario que permita estructurar "políticas sociales focalizadas" (Córdova, 2006), donde se aborde la realidad social y los índices de seguridad puntuales que se desean reducir en un tiempo determinado.

2. Promover correspondencia entre agenda nacional y agendas locales en temas de seguridad ciudadana

Las propuestas de los gobiernos locales y del nacional son el producto de la visión política de sus creadores. En materia de seguridad ciudadana, es importante coordinar los modelos existentes en las distintas ciudades –esta temática se operativiza de manera diferenciada en Quito, Guayaquil, Cuenca, entre otras–, bajo un solo sistema en el que coexistan discursos, intereses y compromisos nacionales y locales; el fin último es generar políticas públicas que garanticen la protección, la convivencia y la paz social en la sociedad ecuatoriana, sin que ello implique desconocer la problemática de la delincuencia y la criminalidad en los territorios locales en particular.

Las agendas locales deben enmarcarse en una agenda nacional que promueva acciones integrales, responsabilidades compartidas, participación de instituciones y organizaciones que siempre van a pertenecer al Gobierno central (el sistema de Justicia, el Sistema de Rehabilitación Social y la Policía

Nacional) pero cuya incidencia se reflejará claramente a nivel local.

El Gobierno central debe tener claridad sobre las atribuciones y las funciones que tiene en esta materia, sobre la base de ese discernimiento, deberá definir cuáles podrían ser las competencias a ser transferidas a los gobiernos locales. La decisión de descentralizar la seguridad ciudadana,

> impone [al Gobierno central] un detenido y responsable conocimientos de los posibles efectos y consecuencias de esta posibilidad, así como de la capacidad operativa [a nivel local] para ejercer esta competencia de manera eficiente (Ojeda 2006: 5).

3. Consolidar el tema de la seguridad ciudadana como uno de los ejes políticos de las propuestas electorales

La violencia y la criminalidad de las ciudades han convertido a la seguridad ciudadana en un mecanismo importante de movilidad social; es un tema que, en momentos electorales, puede ser asumido con una doble finalidad: por un lado, al enfatizar en esta temática –internamente– los partidos políticos deberán reflexionar y proponer caminos de solución a esta problemática, tomarán decisiones electorales con base en las condiciones de inseguridad que reconozcan que existen y que busquen reducir. El ejercicio reflexivo debe enfocarse hacia sus componentes estructurales, la intensión es producir una pedagogía de la seguridad y no limitarse al solo uso funcional partidista de las demandas sentidas por las víctimas de la inseguridad.

Por otro lado, las propuestas formuladas en torno a la seguridad ciudadana pueden convertirse en objetos de negociación de los partidos políticos, entre contendores afines podrían construir alianzas estratégicas en torno a la seguridad ciudadana.

4. Posicionar el tema de la seguridad ciudadana en el contenido programático de cada partido político

En el ámbito de la seguridad ciudadana participan diversas instituciones públicas y privadas que desarrollan acciones orientadas a aportar la solución de esta problemática; lo hacen desde los ámbitos político, económico, social, entre otros. Los partidos políticos deben asumirse como parte de este escenario, su condición política los convierte en los sujetos llamados a construir procesos de negociación y cooperación entre la pluralidad de actores involucrados en este ámbito, lo deben hacer con el fin de facilitar y conducir procesos colectivos para la toma de decisiones y elaboración de normas sociales con relación a todo lo concerniente a la seguridad ciudadana (Velásquez, 2008). Por ello, los partidos políticos deben incorporar el enfoque de las teorías de gobernanza para lograr que sus contenidos programáticos, sean de alcance amplio e integral.

Las condiciones de inseguridad y violencia forman parte tanto de las preocupaciones cotidianas como del debate público en las ciudades de América Latina. La percepción de inseguridad está creciendo, requiere de políticas que den respuestas adecuadas a los ciudadanos, ellos y ellas exigen soluciones inmediatas a sus demandas de seguridad. En el diseño de sus propuestas electorales, los partidos políticos, deben considerar la realidad sobre la cual formularán políticas públicas coherentes a este campo; las políticas, planes y programas ofertados en campaña electoral deberán demostrar correspondencia con la concepción de seguridad ciudadana que se comprometen a implementar, en el caso de ser elegidos para ejercicio del gobierno local y/o nacional.

5. Capacitar a partidos y movimientos políticos en el ámbito de la seguridad ciudadana

Los representantes gubernamentales locales y nacionales vinculados directamente con el campo de la seguridad ciudadana deben consolidar alianzas estratégicas con instituciones académicas; el objetivo es diseñar propuestas de capacitación para partidos políticos.

Los programas de formación dirigidos a los representantes de las diferentes tendencias políticas deben, entre otras actividades de enseñanza-aprendizaje, presentar los enfoques (represivo, preventivo) desde los cuales se puede abordar la temática; deben citar casos paradigmáticos a través de los cuales sea posible analizar la aplicación de cada uno de los modelos estudiados, además deben hacerse talleres de trabajo donde se construyan las propuestas de Gobierno que abordarán esta problemática.

La estructura de capacitación es una sola pero se la impartirá en cada partido o movimiento político con el fin de consensuar el discurso de seguridad ciudadana entre los integrantes de cada grupo electoral. La unificación de criterios en este tema permitirá profundizar los conocimientos sobre los procesos, mecanismos, herramientas, experiencias en este ámbito, y lo más importante, proveerá de elementos para ser usados en la formulación de su plan de Gobierno.

6. Establecer las herramientas metodológicas para abordar el tema de la seguridad ciudadana en las propuestas de Gobierno

La tendencia prevaleciente en las propuestas de planes de gobierno ha sido canalizar el tema de la seguridad ciudadana a través de la percepción expresada por la población acerca de los problemas relacionados con hechos delictivos en la ciudad. Sin embargo, la seguridad ciudadana es un tema complejo: debe abordarse desde un enfoque multicausal e interdisciplinario y, lo más importante, es necesario que los planes de gobierno especifiquen las herramientas metodológicas a través de las cuales implementarán su propuesta de campaña (Córdova, 2006: 8) en la realidad cotidiana que demanda acciones puntuales orientadas a reducir los niveles de inseguridad de las ciudades.

Las propuestas electorales deberán ser el producto de un proceso de trabajo multidisciplinario, donde se defina claramente en qué tendencia inscribirán su enfoque (¿trabajarán en la línea de la represión o desde la visión del nuevo paradigma de la seguridad ciudadana?), y cuál será el marco teórico de los planes de acciones y estrategias en este tema con el cual trabajarán.



7. Capacitar a periodistas de medios de comunicación sobre seguridad ciudadana

Los debates electorales producidos por los medios de comunicación en época de plebiscito deben integrar el ámbito de la seguridad ciudadana como uno de los ejes de discusión a implementarse en la programación de sus eventos. Para lograrlo, es importante dotar a los profesionales de la comunicación de elementos conceptuales que les permita desarrollar su trabajo en esta temática.

La finalidad de la capacitación es aportar a la construcción de un periodismo informado en los diferentes aspectos de la seguridad ciudadana, proveer a los programadores de noticias las herramientas clave para el cubrimiento de las fuentes de información desde una perspectiva integral de esta temática, promover que en los debates electorales se manejen contenidos que orienten y generen información para la toma de decisiones del público espectador, entre otros.

El rol de los periodistas es determinante en la percepción que los ciudadanos se construyen respecto de sus candidatos políticos, de ahí que los periodistas deben potenciar –siempre y especialmente en tiempo de elecciones– que la cobertura al tema seguridad ciudadana sea hecha en términos informativos que motiven la reflexión ciudadana, más no sensacionalistas.

8. Integrar el tema de la seguridad ciudadana en el seguimiento mediático que se realiza a las propuestas electorales

Los medios de comunicación deben vigilar las propuestas de políticas de convivencia y seguridad ciudadana presentadas durante la campaña electoral. El seguimiento mediático se debe reforzar luego de las elecciones; una vez elegido el o la representante público de la contienda electoral, el trabajo periodístico debería constantemente confrontar los planes de gobierno presentados en tiempo de elecciones con las acciones nuevo gobierno local y/o nacional.

El seguimiento mediático tendría como fin observar las acciones planificadas y ejecutadas por los gobiernos que buscan reducir los altos índices de inseguridad ciudadana que acecha a su población. Por ello, los medios de comunicación deberían realizar un seguimiento de la instauración de las políticas de seguridad ciudadana, tanto desde la propuesta de campaña electoral hasta su implantación.

Así, el tratamiento informativo que se debería dar a la temática de la seguridad ciudadana debe pasar por un acuerdo entre todos los actores (prensa y gobiernos locales/nacionales) y sobre todo, transparencia en la información que se transmite, para generar una mejor y más objetiva opinión pública en la ciudadanía.

9. Socializar y consensuar las propuestas políticas de los diferentes partidos y movimientos políticos en el ámbito de la seguridad ciudadana

Una o varias alianzas estratégicas entre representantes de la sociedad civil y los medios de comunicación deberán convocar a los actores, vinculados al campo de la seguridad ciudadana a participar en espacios de debate donde se socialicen las diferentes propuestas electorales.

La realización de foros de discusión permite que los candidatos expongan sus respectivas propuestas de gobierno, desarrollen la justificación de sus ofrecimientos y describan los mecanismos a través de los cuales tienen previsto implementar su plan de actividades en el territorio que administrarán. Al mismo tiempo, el público asistente escuchará, analizará las diferentes ofertas políticas y demandará acciones en función de sus requerimientos.

De otro lado, estos encuentros son fuente de generación de noticias para los medios de comunicación, ellos tendrán la responsabilidad de construir y publicar cuadros comparativos tanto de las ofertas electorales expuestas como de las demandas solicitadas por los y las presentes en el auditorio donde se lleve a cabo esta actividad.

10. Veeduría ciudadana respecto a la ejecución de propuestas políticas en la temática de la seguridad ciudadana

Las personas particulares y/o las organizaciones sociales pueden establecer su participación a través de veedurías ciudadanas, mecanismo que les permitirá ejercer vigilancia sobre la gestión pública respecto a los compromisos asumidos en tiempo de campaña electoral en cuanto a la problemática de seguridad ciudadana.

Para su reconocimiento como tal, las veedurías deben formalizar su creación mediante actas de constitución, documento que informará el nombre de sus miembros, sus objetivos, sus funciones. Fortalecer procesos de participación ciudadana y comunitaria en la toma de decisiones, gestión, seguimiento y control de temas relacionados a la seguridad ciudadana, es uno de sus principales objetivos.

Entre sus funciones pueden establecerse: recibir los informes, observaciones y sugerencias que presenten los ciudadanos y ciudadanas, y organizaciones en relación con los planes y programas en materia de seguridad ciudadana; vigilar que en la asignación de los presupuestos se prevea prioritariamente la solución de necesidades sentidas por la comunidad en torno a reducir los índices de violencia y criminalidad; remitir a las autoridades correspondientes los informes que se desprendan de la función de control y vigilancia en relación con los asuntos que son objeto de la veeduría, entre otros.

Las veedurías permitirán vigilar el cumplimiento de las ofertas de campaña, por tanto deben comunicar, regularmente, a la ciudadanía los avances, obstáculos o cambios de dirección en los planes de gobierno que se ejecutan en relación a los ofrecimientos de campaña.

Experiencias relevantes

I
TIC´s y seguridad ciudadana en San Juan de Miraflores / localidad: Distrito Metropolitano de Lima



La comuna de San Juan de Miraflores está ubicada en el Distrito Metropolitano de Lima, tiene una dimensión de 10 km² y una población de 100 mil habitantes de estrato alto (Andrade, 2007). Para los períodos de gobierno 1996-1998 y 2002-2006, Fernando Andrade Carmona presidió la Alcaldía.

En 1995, Andrade propuso tres ejes de trabajo: seguridad ciudadana, desarrollo urbano y ordenamiento territorial en la ejecución del plan de gobierno. Sin embargo, Andrade Carmona hizo de las Tecnologías de Información y Conocimiento (TIC's) la herramienta fundamental para su administración.

Miraflores cuenta con cobertura inalámbrica de Internet para el libre acceso. La página www.miraflores.gob.pe es el portal a través del cual los vecinos de Miraflores se informan sobre la recaudación tributaria distrital, las normas municipales aprobadas por el Concejo Municipal, la información financiera de su municipio, publicaciones de documentos institucionales y además tienen acceso a transmisiones de las reuniones del Concejo Municipal en tiempo real. Los servicios que facilita este portal son: pago de tributos e impuestos municipales y compra de partidas de nacimiento, matrimonio y defunción con el consiguiente reparto a domicilio en las 24 horas siguientes, y las transacciones son hechas mediante tarjeta de crédito (Andrade, 2007).

Gestionar la seguridad ciudadana con el uso de las TIC's ha dado forma al Plan Integral de Seguridad Ciudadana de Miraflores que articula Policía, Serenazgo[2] y las necesidades de seguridad de los residentes del distrito. Esta experiencia se inició con un par de telé-

2 Cuerpo de vigilancia municipal que realiza sus operaciones en coordinación con la Policía Nacional del Perú, dedicándose exclusivamente a asuntos de seguridad ciudadana. Surgió cuando la población y los vecinos y vecinas de los diferentes distritos de Lima vieron que la institución policial no estaba en condiciones de ofrecer a la comunidad una adecuada protección ante la incontrolada proliferación de actos delictivos como robos, secuestros, violaciones, entre otros.

fonos y algunas radios centralizadas y aisladas de los centros de emergencia (Serenazgo, ambulancias, entre otros), y en vista de la alta demanda de este servicio nació la idea de contar con una central de radio computarizada que atienda –durante las 24 horas– las emergencias en el distrito y que, además, esté permanentemente conectada por Internet. Hoy Miraflores posee un moderno centro de operaciones informatizado: el Plan Alerta Miraflores, donde se registra el detalle de las denuncias de vecinos y vecinas. Este sistema cuenta con mas de 200 cámaras filmadoras instaladas estratégicamente en diferentes puntos de la jurisdicción, que son operadas vigilantemente las 24 horas del día; sus reportes son enviados en el momento de los hechos a las comisarías del distrito para la coordinación de estrategias y acciones inmediatas a las demandas de seguridad formuladas por esta vía. La información generada en el Plan Alerta permite a la Municipalidad contar con un registro estadístico de llamadas por accidentes de tránsito, asaltos y robos, presencia de sospechosos, ruidos molestos, entre otros, así como cuantificar y detectar falsas alarmas.

En la administración de Andrade Carmona (2002-2006), los ofrecimientos de campaña electoral realmente ejecutados en materia de seguridad ciudadana fueron: el incremento de la flota del Serenazgo (de 10 vehículos para acciones de patrullaje que existían inicialmente, se conformó una flota de 25 autos, 15 motos y una grúa); y fueron retiradas 18 rutas informales de transporte público con sus respectivas 1.240 unidades por circular sin autorización (Municipalidad de Miraflores, Perú, s/a). Sin embargo, el Plan Alerta Miraflores, inscrito en el Sistema Integral de Seguridad de Miraflores, no fue propuesta de campaña y se lo ha ejecutado exitosamente.

2
Redefinición cultural / localidad: Bogotá



El 30 de octubre de 1995, Antanas Mockus fue elegido alcalde de la ciudad de Santa Fe de Bogotá; lo logró con el 64% de la votación frente al 36% de los votos alcanzados por su opositor, Enrique Peñalosa. La campaña electoral que llevó a Mockus al éxito político se denominó *Ciudadano en formación*, en ella se promovía el plan de desarrollo distrital para el período 1995-1997 Formar Ciudad. Los pilares fundamentales de esta propuesta de gobierno fueron: cultura ciudadana, espacio público, medioambiente, progreso social, productividad urbana y legitimidad institucional.

Hasta 1995, Bogotá presentaba altos índices delictivos; por ejemplo, la tasa de homicidios estaba en 80 por cada 100 mil habitantes (Costa, 2005). Datos de este tipo hicieron de la seguridad uno de los ejes fundamentales del plan de gobierno de Mockus tanto para su gestión 1995-1997 como para su segundo período. Para Mockus, la violencia es, en parte, fracaso de la comunicación: "crear una buena comunicación ayuda a reducir la violencia", era un eslogan de su campaña electoral. El plan Formar Ciudad proponía que tanto los índices de violencia como la convivencia ciudadana serían abordados con estrategias basadas en la ejecución del concepto "cultura ciudadana".

La cultura ciudadana se fundamentó en la autorregulación ciudadana, la adecuación de contextos y la animación institucional. Este proyecto se realizó mediante programas que tenían el propósito de enseñar divirtiendo y hacer reflexionar a la población sobre la importancia de mejorar su comportamiento cotidiano en la ciudad (OPS, s/f). Con esta original forma de gobernar la ciudad, Mockus propuso en su campaña electoral lograr metas como: aumentar el cumplimiento voluntario de las normas; aumentar la capacidad de la gente para influirse y corregirse amablemente y cumplir con las normas; aumentar la capacidad de resolver conflictos por acuerdos; y además, aumentar la capacidad de expresarse y comunicarse porque la violencia era producto de la deficiente o nula comunicación entre ciudadanos y ciudadanas

La administración de Mockus se caracterizó por ejecutar acciones con gran componente lúdico y comunicativo, con el objetivo de que la gente asumiera nuevas formas de comportamiento interpersonal, social y cívico, a la vez que se divertía. Los programas fueron muchos y muy variados, entre ellos: representaciones callejeras alusivas y eventos que se caracterizaron por ser simbólicos, novedosos y provocadores; medidas populares orientadas a reducir la violencia, combatir la accidentalidad relacionada con el consumo de alcohol, reducir el número de víctimas por quemaduras; y promoción del desarme de la sociedad civil, prohibiendo también la fabricación, comercialización y utilización de pólvora para fines lúdicos de manera artesanal. Además, se creo la "ley semiseca" denominada también "ley zanahoria" u "hora zanahoria", disposición normativa que obligaba a propietarios y propietarias de los centros de diversión nocturna a cerrar sus establecimientos a la 1:00 a. m.

Acciones de esta naturaleza hicieron del gobierno local de Mockus una propuesta política alternativa con un amplio rango de aprobación por la comunidad bogotana, sobre un máximo de 10 puntos, la administración de Mockus obtuvo 7/10 (OPS, s/f), ya que la población sentía que las acciones populares llevadas a cabo en dicha administración, habían influido en la disminución de los índices de violencia de la ciudad. Así, para 2004, luego de las dos administraciones de Mockus y Peñalosa, la tasa de homicidio se redujo a 20 por cada 100 mil habitantes (Costa, 2005).

3
Institucionalización de la seguridad ciudadana / localidad: Distrito Metropolitano de Quito



En el Ecuador, el incremento de la violencia y criminalidad en las ciudades motivó que los gobiernos locales asumieran nuevos roles en lo que se refiere a seguridad ciudadana; roles que anteriormente eran competencia del Gobierno central. Así, Quito, Guayaquil y Cuenca tienen un trabajo más avanzado en esta temática.

En 2000, el Gral. Paco Moncayo se presentó a la corrida electoral de los gobiernos locales con el plan denominado Quito Siglo XXI. En su campaña electoral proponía trabajar con un enfoque de desarrollo sustentable, transformar al Distrito Metropolitano de Quito (DMQ) en un espacio generador de ciudadanía, equilibrio social, solidaridad y justicia, y además, construir una "cultura de seguridad ciudadana, ambiental, turística, alimenticia y de higiene".

En la propuesta política del Gral. Paco Moncayo, el eje de seguridad ciudadana fue el puntal que le dio el triunfo de su campaña electoral. Inicialmente se presentaron ideas ambiguas que maduraron paulatinamente hasta consolidarse en el actual proceso que se maneja en el Municipio de Quito.

En 2002, se celebró un Convenio de Cooperación Técnica con la Organización Panamericana de Salud (OPS) para gestionar la transferencia de conocimientos desde los órganos competentes de Bogotá a sus respectivos homólogos en Quito; su objetivo era construir políticas públicas de seguridad y convivencia ciudadana en la capital ecuatoriana. Luego se creó el Observatorio Metropolitano de Seguridad y Convivencia Ciudadana de Quito como producto del mismo proceso. En 2003, la alianza estratégica con el Proyecto Gobernabilidad Local del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) permitió avanzar en esta trayectoria con el fin de fortalecer el Plan de Seguridad del DMQ, al cual se sumaron representantes de instituciones públicas y de organismos de la sociedad civil interesados en consolidar el sistema de seguridad de la ciudad capital; además, como parte de este proceso se estableció la necesidad de integrar a la ciudadanía como un eslabón determinante que cierra este sistema (Pontón, 2004).

La seguridad ciudadana como competencia del gobierno local del DMQ se estableció como una iniciativa inédita en el Ecuador. En un comienzo no hubo un claro marco jurídico en el cual inscribir las acciones municipales en esta temática; sin embargo, la voluntad política del Gral. Moncayo promovió la creación del *pacto por la seguridad ciudadana en el Municipio del DMQ*, el cual se conformó con la participación de varias instituciones públicas y privadas orientadas a trabajar por la seguridad de la ciudad. En dicho pacto, el papel del Municipio fue coordinar y facilitar la voluntad institucional de sus cooperantes para lograr un acuerdo y un objetivo común: complementar las competencias y fortalezas de cada institución orientadas a mejorar la seguridad del DMQ (Pontón, 2004: 5).

La institucionalización del proceso descrito llevó a la conformación de la Dirección Metropolitana de Seguridad Ciudadana, cuya misión es definir políticas para la elaboración de planes, monitoreo y evaluación de acciones municipales en temas de seguridad ciudadana. También se creó la Comisión de Seguridad Ciudadana que es precedida por un concejal; la Comisión de Equidad y de Género; y la Corporación Metropolitana de Seguridad Ciudadana, que es la encargada de manejar la Tasa de Seguridad y ha trabajado facilitando la ejecución de proyectos como los sistemas de videovigilancia, el equipamiento de la Policía Nacional y la creación de infraestructura física (Pontón, 2004: 7); asimismo ha facilitado la reflexión y debate acerca del tema y ha apoyado la investigación y la docencia en alianza con FLACSO, sede Ecuador.

Bibliografía

Textos citados

Andrade, Fernando (2007). *Miraflores, primer municipio peruano en el uso de las tecnologías de la información. Documento de trabajo presentado en el seminario "Seguridad ciudadana: instrumentos para el diagnóstico y la toma de decisiones"*, 14 y 15 de noviembre. Quito: Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO, sede Ecuador.

Carrión, Fernando (2006). "Seguridad Ciudadana y gobiernos locales". *Boletín Ciudad Segura*, 12. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Córdova, Marco (2006). "Las propuestas sobre seguridad ciudadana en el debate electoral". *Boletín Ciudad Segura*, 8. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Costa, Gino (2005). "El significado de Antanas Mockus". *IDEELE*, 169. Documento electrónico:
http://www.seguridadidl.org.pe/idlrevista/idlrevista169.pdf
[consulta: enero de 2009].

Municipalidad de Miraflores, Perú (s/f). *Memorias 2005*. Documento electrónico:
http://www.miraflores.gob.pe/images/content/pdfs/Memoria_A
nual_2005.swf [consulta: enero de 2009].

Núñez Vega, Jorge (2006). "Política y seguridad ciudadana: un monólogo político". *Boletín Ciudad Segura*, 8. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Ojeda Segovia, Lautaro (2006). "¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para debate". *Boletín Ciudad Segura*, 12. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

OPS (s/a). "Nutrición y vida activa. Del conocimiento a la acción". *Publicación Científica y Técnica*, 612. Documento electrónico:
http://books.google.com/books?id=D6qbM8XRomoC&pg=PA187&lpg=PA187&dq=Antanas+Mockus+%2B+%22campa%C3%B1a+electoral%22+%2B+1994&source=bl&ots=sO4rd2s-FF&sig=1FnBLKrCcYILWD8utRw6zUcJY-Y&hl=es&sa=X&oi=book_result&resnum=6&ct=result#PPA187,M1
[consulta: enero de 2009].

Pontón, Daniel (2004). "Políticas públicas en seguridad ciudadana: el caso de Quito (2000-2004)", en: Lucía Dammert, (ed.). *Seguridad ciudadana: experiencias y desafíos*. Valparaíso: Red UR-BAL 14 / Municipalidad de Valparaíso. Documento electrónico:
http://www.urbalvalparaiso.cl/p4_urbalred14/site/artic/20031119/asocfile/PONTON.pdf
[consulta: enero de 2009].

Santillán, Alfredo (2006). "Reglas claras para las agendas de seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura*, 12. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Santillán, Alfredo (2007). "Algunas acciones para evitar los linchamientos". *Boletín Ciudad Segura*, 22. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Textos consultados

Acero, Hugo (s/fa). "Cultura ciudadana: regulación del conflicto y convivencia". Documento electrónico:
http://www.convivenciayseguridadciudadana.com/contenido/images/stories/cultura%20ciudadana%20y%20conflictos.pdf
[consulta: enero de 2009].

Acero, Hugo (s/fb). "Bogotá cumplió las metas de seguridad, pero…". *Convivencia y seguridad ciudadana.* Documento electrónico:
http://www.convivenciayseguridadciudadana.com/contenido/index.php?option=com_content&task=view&id12&Itemid=27
[consulta: enero de 2009].

AGE S. A. (2002). "Distrito de Miraflores". *Pulso de la opinión.* Documento electrónico:
http://www.congreso.gob.pe/biblio/pdf/analista/noviembre2002.PDF
[consulta: enero de 2009].

Carrasco, Sergio (1995). "Deshojando candidatos". Documento electrónico:
http://www.caretas.com.pe/1999/1574/miraflores/miraflores.htm
[consulta: enero de 2009].

Carrión, Fernando (2006a). "Seguridad ciudadana y gobiernos locales". *Boletín Ciudad Segura*, 12: 1.

Carrión, Fernando (2006b). "Seguridad ciudadana y política". *Boletín Ciudad Segura*, 8: 1.

Londoño, Rocío (s/f). "La cultura ciudadana como estrategia integral para fortalecer la convivencia urbana". Documento electrónico:
http://74.125.45.132/search?q=cache:kwyoqBDp-TkJ:portal.usco.edu.co/fcsh/archivos%2520descargables/de%2520javqueline/cultura_ciudadana%255B1%255D.ASENTAMIENTO.doc+Antanas+Mockus+%2B+plan+de+gobierno+%2B+1995+%2B+campa%C3%B1a+electoral&hl=es&ct=clnk&cd=15
[consulta: enero de 2009].

Mockus, Antanas (2001). "Cultura ciudadana, programa contra la violencia en Santa Fe de Bogotá, Colombia, 1995-1997. Estudio técnico". Documento electrónico:
http://www.iadb.org/sds/doc/Culturaciudadana.pdf
[consulta: enero de 2009].

Negrón, Marco (2004). "Nuestra estrategia fue cambiar primero la mentalidad y luego la infraestructura", en: Antanas Mockus. *Ex alcalde de Bogotá nuestra.* Documento electrónico:
http://www.planum.net/topics/main/m-caudo-mockus.htm
[consulta: enero de 2009].

Ojeda, Lautaro (2006). "¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para el debate". *Boletín Ciudad Segura*, 12: 49.

Participación Ciudadana (2009). "Reporte final de participación de candidatos en espacios informativos en medios de comunicación". *Boletín de Prensa 096*. Documento electrónico:

http://www.participacionciudadana.org/contenidos.php?menu=6&submenu1=18&submenu2=9&idiom=1

Pontón, Jenny (2006). "Seguridad y elecciones: tema relegado por la prensa". *Boletín Ciudad Segura*, 8: 12.

Velásquez, Elkin (2008) "Una introducción a la gobernanza de la seguridad ciudadana". *Seminario Economía política urbana y gobernanza de la seguridad*. FLACSO, sede Ecuador.

Páginas web consultadas

"Atienden denuncias en central de Alerta Miraflores" (2005) http://www.seguridadidl.org.pe/noticias/op/2005/06junio/20-06.htm
[consulta: enero de 2009].

Economía on Line (2006). "Implementan seguridad" http://www.peru.com/finanzas/idocs2/2006/1/12/detalle-documento_273930.asp
[consulta: enero de 2009].

"El Serenazgo: distorsión y errores" (2008) http://connuestroperu.com/index.php?option=com_content&task=view&id=2550&Itemid=31
[consulta: enero de 2009].

Ministerio del Interior del Perú (2003). "Ministerio del Interior y Municipalidad de Miraflores implementan Plan de Seguridad Ciudadana"
http://www.mininter.gob.pe/noticias/noticia.php?C_WC1Page=202&cat=1&sub=0&web=732
[consulta: enero de 2009].

12. Seguridad en la frontera norte



Diagnóstico

En la zona de la frontera norte del Ecuador, al igual que en otras zonas fronterizas, es muy difícil establecer una clara diferencia entre los conceptos de seguridad ciudadana y seguridad nacional debido a que el límite de las competencias de cada uno se torna ambiguo y difuso. Históricamente la mayoría de las políticas tomadas en materia de seguridad en la frontera ha respondido a planes o estrategias militares y diplomáticas, lo que hace evidente la preeminencia de la concepción de seguridad nacional centrada en la defensa del Estado sobre la concepción de seguridad ciudadana, es decir, sobre una visión orientada al sujeto y la ciudadanía.

De igual manera, las políticas adoptadas respecto a la zona de la frontera norte no han tenido en cuenta las especificidades de la región. La frontera norte ecuatoriana no puede ser tratada como una región homogénea, ya que las provincias que se encuentran en esta región (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos) presentan características geográficas, socioeconómicas y culturales diversas e incluso manifestaciones heterogéneas de la violencia. En este sentido, podríamos encontrarnos ante tres regiones claramente diferenciadas. En primer lugar, en el caso de la zona fronteriza entre la provincia de Esmeraldas y el municipio de Tumaco, la violencia es producto de conflictos sociales de carácter interétnico y del reciente incremento de agrupaciones delictivas en el área, mientras que, en la zona fronteriza entre la provincia de Carchi y el municipio de Ipiales, los conflictos se encuentran relacionados con el contrabando y la extorsión, y en la zona fronteriza entre la provincia de Sucumbíos y el departamento de Putumayo, se vinculan con el narcotráfico y actividades ilegales relacionadas a este delito.

Por otro lado, en el Ecuador existe la percepción generalizada de que la frontera norte es problemática debido a la incidencia del conflicto armado de Colombia; sin embargo, no se dispone de información cuantitativa que permita conocer la incidencia real de dicho conflicto en el incremento de la violencia en la región. En general, existe poca información respecto a la situación real en la frontera norte debido a problemas y fallas en el registro y en la recolección de información tanto cuantitativa como cualitativa en temas de seguridad y violencia.

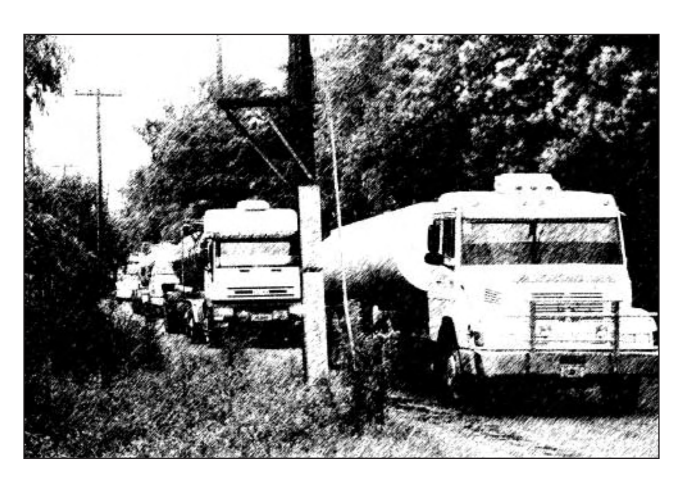
Tomando en cuenta estas particularidades de la zona fronteriza, se puede realizar un análisis de la problemática en materia de seguridad ciudadana en la región. Para lo cual cabe mencionar el ascenso significativo de la violencia en la zona de la frontera norte en los últimos años. Si se toman en cuenta las tasas de defunción por homicidio como indicadores de violencia en la frontera norte, podemos encontrar que las dos provincias que ocupan el primer y segundo lugar respectivamente son Esmeraldas y Sucumbíos, con las tasas más altas de violencia en el país, y que se encuentran en la frontera con Colombia. En 1990, la provincia costeña Los Ríos ocupaba el primer lugar en las tasas de homicidio; diez años después Esmeraldas está en el primer lugar; Sucumbíos en el segundo, y Carchi en el cuarto lugar (Arcos y otros, 2003: 36-37). Para 2006, esta situación continúa, aunque Carchi haya descendido al décimo primer lugar (INEC, 2006).

El incremento de la violencia en la zona de la frontera norte puede responder a un sinnúmero de causas. Un elemento común en todas las provincias, y más evidente en Esmeraldas y Sucumbíos, es la débil o poca presencia del Estado en la zona. Por un lado, la cobertura de servicios básicos en la región es de mala calidad y casi inexistente en algunas zonas; por otro lado, los programas de apoyo a la comunidad son descoordinados, lo que genera que las poblaciones de la zona de frontera vivan en una situación de exclusión y marginalidad. Además no existe una institucionalidad sólida, pues la mayoría de entidades carecen de poder de convocatoria, dado que el constante cambio de autoridades ha restado credibilidad y no se evidencia una cultura de trabajo interinstitucional fuerte. Un agravante a esta situación es que la única respuesta gubernamental ante las necesidades y planteamientos de la zona fronteriza ha sido el incremento de la presencia militar.

Por último, es necesario mencionar que, en el caso específico de la frontera norte ecuatoriana, se añade el problema de la cercanía con el conflicto bélico colombiano. Dicha cercanía puede ser considerada un agravante al incremento de la violencia en la frontera, mas no la única fuente su transmisión.

En síntesis, las políticas de seguridad en la frontera norte se han diseñado desde un enfoque de seguridad nacional, a pesar de que en el mismo *Libro Blanco* se señala que en el país se privilegia una estrategia para mejorar la seguridad fronteriza basada en la protección a la población. Sin embargo, el 30 de agosto de 2007 se presentó la *Agenda política de la defensa nacional*, vigente en la actualidad, la cual, de acuerdo con el Gobierno, se fundamenta en un enfoque de seguridad humana que tiene como centro de su acción a las personas y concibe a la seguridad como un resultado de la paz y el desarrollo. Uno de los elementos que es necesario notar es que aún se establece que las Fuerzas Armadas brinden su cooperación en actividades para impulsar el desarrollo mediante acciones de política social en las zonas fronterizas.

Debido a la preeminencia de la seguridad nacional sobre la seguridad ciudadana, y a la difícil diferenciación entre una y otra, las acciones tomadas en esta materia a escala local han sido escasas y aisladas. En el caso de las provincias de Sucumbíos y Esmeraldas, el gobierno local y las gobernaciones provinciales no han tomado acciones en materia de seguridad ciudadana y han preferido dejar las acciones en temas de seguridad nacional bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas. En el caso de Carchi, la seguridad ciudadana apenas empieza a ser incluida en la agenda pública, por lo que existen intentos incipientes de parte del gobierno provincial para tomar acciones en esta materia a través del establecimiento de un *Observatorio de seguridad ciudadana* en la provincia, como parte del proyecto *Observatorios de violencia en la frontera norte,* que se desarrolla con FLACSO, sede Ecuador.



Objetivos

Objetivo principal

Instituir políticas públicas en materia de seguridad ciudadana en la zona de la frontera norte ecuatoriana, reduciendo el enfoque de seguridad nacional aunque persista la presencia militar.

Objetivos específicos

- Detener el incremento de los indicadores de violencia en la zona de frontera norte.

- Disminuir la percepción de la frontera norte como una zona conflictiva y violenta, debido a que la misma se ha convertido en el colchón de resistencia del conflicto colombiano.

Líneas estratégicas de acción

1. Implementar políticas de carácter preventivo

Para el diseño de políticas de seguridad ciudadana, es necesario tener en cuenta que las mismas deben ser de carácter preventivo y, debido a la débil presencia del Estado en la zona, deben estar vinculadas con políticas sociales en áreas como salud, educación, vivienda y trabajo:

> La evidencia empírica muestra que si se invierten mayores recursos en el sector social, esto redunda en beneficios como educación, salud, empleo y generación de oportunidades para la población, que a mediano y largo plazo han mostrado tener una relación positiva con la disminución de la inseguridad. En otras palabras, sería más eficiente invertir mayores recursos en lo social –como medida preventiva– antes que en seguridad en sí misma –como medida de control– (Salazar y Lastra, 2006: 4).

Además las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos registran indicadores sociales que se encuentran sobre la media nacional en cuestión de pobreza y déficit de servicios básicos, al igual que los indicadores de Carchi, a pesar de que estos reflejan una mejor situación. Por esta razón, es necesario que para el diseño de las políticas se priorice la atención a las provincias e incluso a las zonas más vulnerables, tales como las áreas rurales y urbano-marginales de la frontera. Sin embargo, es importante también que los hacedores de políticas públicas de seguridad ciudadana consideren que el alcance de sus intervenciones dependerá, en gran medida, de la estrategia militar que el Estado implemente en la zona.

2. Producir, recopilar y analizar información sobre la inseguridad en la frontera norte

Para diseñar e implementar políticas en materia de seguridad ciudadana es necesario, en primer lugar, conocer la situación real de la (in)seguridad y la violencia en la zona. Por esta razón, antes de diseñar cualquier política, se debe producir información y llevar a cabo investigaciones que permitan identificar los problemas y las causas que conllevan al incremen-



to de la violencia en cada una de las provincias de la región. Una de las principales contribuciones del desarrollo de las investigaciones y de la recopilación de información ob-jetiva y veraz sería poder establecer una diferencia clara entre los delitos comunes que se producen en la frontera y que atañen a la seguridad ciudadana y los delitos producidos por el conflicto armado colombiano, los cuales sí pueden ser enfrentados desde un enfoque de seguridad nacional.

De igual manera, con el fin de mejorar el sistema de registro de información sobre hechos delictivos, es necesaria la creación de una instancia local que se encuentre en la capacidad de recolectar la información generada por otras instituciones como la Policía o el Ministerio Público, y que pueda también realizar recomendaciones sobre políticas públicas en materia de seguridad ciudadana, adaptadas a la realidad de cada provincia. Además dicho sistema de registro de información superaría la posición reduccionista que responsabiliza al conflicto armado como única fuente de inseguridad en la frontera norte, y atenderá la inseguridad como producto de las variadas manifestaciones posibles de violencias, propias de una región social y geográficamente diversa. En este sentido incluso se podrían crear sistemas de información binacionales con indicadores homologados que permitan comparar la situación de violencia y sus causas en uno y otro lado de la zona fronteriza. Un claro ejemplo es la existencia del *Observatorio del delito*, en el caso de Ipiales, y el establecimiento del *Observatorio de seguridad ciudadana*, en el caso de Tulcán, como instancias que recopilan información acerca de hechos delictivos en cada localidad y que pueden compartir dicha información para el diseño de políticas públicas que respondan mejor a las necesidades de cada una las localidades en ambos lados de la franja fronteriza.

3. Crear fronteras vivas en la región norte del país

En el caso ecuatoriano, y tomando en cuenta que una zona fronteriza no implica únicamente a las poblaciones que viven aledañas al límite territorial, las medidas implementadas para impulsar la creación de fronteras vivas podrían incluir corredores fronterizos como por ejemplo un corredor formado por las provincias de Carchi, Imbabura y Pichincha del lado ecuatoriano, los municipios de Ipiales, Pasto e incluso Cali, del lado colombiano.

En los casos de Esmeraldas y Sucumbíos, impulsar la creación de un corredor con el municipio de Tumaco y el departamento de Putumayo, respectivamente, sería muy complicado debido a que en el lado colombiano existe una gran movilidad de personas por el conflicto armado y por la existencia de cultivos ilícitos de coca, lo que imposibilita la consolidación de actores sociales e instituciones fuertes. No obstante, se podrían impulsar procesos que permitan estrechar las relaciones sociales y de cooperación entre los actores sociales y las instituciones de las tres provincias fronterizas.

4. Mejorar las condiciones de vida de las poblaciones que viven en la zona de frontera

Para mejorar las condiciones de vida en las distintas localidades de la frontera norte ecuatoriana es necesario, en primer lugar, dotar a la región de una infraestructura vial adecuada, especialmente a las provincias de Esmeraldas y Sucumbíos. Además, en el caso de estas provincias, se vuelve fundamental incrementar la cobertura de servicios básicos como luz, agua, teléfono, alcantarillado y programas sociales en áreas de salud y educación, mientras que en la provincia de Carchi sería necesario mejorar la calidad de los mismos.

Incluso vale considerar que, para impulsar la creación de fronteras vivas que sean comercialmente dinámicas y en las cuales se fortalezca el tejido social, es preciso adoptar políticas sociales con un enfoque integral, ya que la población que vive en la frontera no puede vivir en una situación de exclusión y marginalidad. Por esto, es indispensable contar con una infraestructura que permita mantener una adecuada calidad de vida, además de la existencia de programas sociales en áreas de salud, educación, trabajo, alimentación y producción. Esta sería una política de carácter nacional.

5. Adoptar políticas públicas y medidas de seguridad ciudadana en la perspectiva de la seguridad nacional

Debido a la preeminencia histórica de la seguridad nacional sobre la seguridad ciudadana en la región, es necesario que el diseño de las políticas públicas de seguridad ciudadana se adapte a esta situación. Se podría, incluso, utilizar mecanismos e instancias existentes para su ejecución. Sin embargo, es importante reconocer que en la zona de la frontera norte la mayoría de delitos tiene particularidades locales e incluso la presencia de delitos considerados transnacionales como narcotráfico, comercio ilegal de armas, trata de personas o hurto de automotores afecta finalmente a quienes habitan en la zona fronteriza ya que generan otro tipo de problemas como comercio ilegal y el uso de armas de fuego en manos de particulares o el uso indiscriminado de la violencia para resolver los conflictos (Acero, 2005: 136-137).

Ante esta situación, en el caso de las políticas de seguridad fronteriza enfocadas en la política exterior y militar del país, se podría aprovechar la oportunidad de incidir en el diseño del Plan Binacional de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza, e incluir dentro de sus ejes de acción, específicamente, el tema de la seguridad ciudadana con un enfoque local, con el fin de responder de forma más adecuada a las distintas demandas de seguridad en cada provincia de la región.

6. Impulsar el incremento de las capacidades institucionales de los gobiernos locales

El marco institucional de la seguridad ciudadana en la frontera norte es disperso, no obstante, cada provincia presenta sus particularidades. En el caso de la provincia de Esmeraldas, existe mucha debilidad en las instituciones tanto gubernamentales como de la sociedad civil. En el caso de Sucumbíos, si bien las instituciones del Estado son débiles, existe una gran presencia de instituciones de la sociedad civil, pero no hay un nivel de coordinación entre las mismas. Por último, en el caso de Carchi, si bien no hay una gran presencia de organizaciones de la sociedad civil, algunas instituciones locales, como el gobierno provincial, se encuentran en la capacidad de constituirse en el eje que estructure y coordine con otras instituciones, planes o proyectos en el área de seguridad ciudadana en la provincia.

Dada la importancia de reconocer y fortalecer las capacidades, destrezas, saberes y herramientas de participación, cooperación y gestión de los gobiernos locales para un adecuado gobierno de la seguridad ciudadana en la frontera norte, es evidente la necesidad de incentivar el fortalecimiento institucional en la provincia de Esmeraldas; fortalecer las capacidades de las instituciones locales tanto gubernamentales como sociales en el caso de Sucumbíos; y en Carchi fortalecer el marco institucional de la seguridad ciudadana, teniendo al gobierno provincial como eje fundamental y articulador de otras instituciones sectoriales a escala nacional y local, como la Policía o el Ministerio Público, y de actores sociales clave como los medios de comunicación o las universidades.

7. Coordinar la cooperación interinstitucional para la reducción efectiva de tasas de violencia de la región

En la provincia de Sucumbíos existe un sinnúmero de organismos internacionales de cooperación que realizan esfuerzos aislados tanto en temas de desarrollo local –como gobernabilidad, ambiente e incluso seguridad ciudadana– los cuales no producen los resultados esperados debido, en algunos casos, a la especificidad de sus intervenciones, y en otros casos, a la duplicidad de sus funciones y descoordinación de sus acciones. En la actualidad, el Plan Ecuador busca ser la instancia que coordine la cooperación internacional en la zona; sin embargo, es necesario que dichas políticas tomen en cuenta la heterogeneidad de las provincias que conforman la región y, por lo tanto, la especificidad en las necesidades de la población según cada provincia. Además es de suma importancia que las políticas diseñadas sean socializadas entre la población de las tres provincias para que la gente se sienta identificada y se involucre en la ejecución de los programas y proyectos específicos. Ante esto, "los gobiernos locales se presentan como las instituciones clave para liderar y coordinar redes sociales e institucionales encaminadas a reforzar lazos sociales, invertir en capital social y establecer parámetros de participación ciudadana en materia de seguridad ciudadana" (Pontón, 2006: 9).

8. Adoptar una legislación especial para la zona fronteriza

En general, las zonas fronterizas en América Latina presentan problemáticas particulares y complejas. No obstante, en el Ecuador las condiciones de marginalidad y aislamiento en la región fronteriza junto con el incremento de los niveles de violencia en los últimos años y los impactos del conflicto armado colombiano han ocasionado que la zona de la frontera norte ecuatoriana se vuelva altamente vulnerable. Por esta razón, es fundamental la creación de una legislación especial para la zona fronteriza con el fin de contribuir al desarrollo integral de cada localidad en la región, la cual, además, tenga en cuenta la heterogeneidad y complejidad de la zona. Cabe mencionar que las leyes y políticas diseñadas deben estar fundamentadas en el respeto irrestricto a las garantías individuales y los derechos humanos.

En la actualidad, algunas instancias –considerando que las áreas de frontera requieren un desarrollo prioritario y atención especial– han elaborado propuestas para elaborar un marco jurídico especial para las zonas fronterizas del Ecuador. Una de las propuestas más completas e interesantes es el *Mandato de la frontera norte*, presentado por la Red Fronteriza de Paz al Pleno de la Asamblea Constituyente. Este mandato contempla cinco ejes de intervención en las áreas de salud, educación, ambiente, desarrollo económico y seguridad, a través de los cuales se impulse el desarrollo y la integración de las poblaciones fronterizas del país.

9. Promover la convivencia ciudadana local

En la zona fronteriza entre Ecuador y Colombia se ha podido observar un incremento en los niveles y en las manifestaciones de violencia, lo cual ha generado no solo el aumento en los índices delictivos, sino otras expresiones de conflictividad como consumo y venta de drogas al menudeo, desplazamiento forzado de las poblaciones, excesivo número de armas de fuego entre la población, xenofobia, entre otros. Si bien los conflictos sociales son inherentes a toda sociedad, en regiones con características que las vuelven vulnerables es necesaria la creación de mecanismos que faciliten que los conflictos se resuelvan de una manera constructiva y no únicamente a través del uso de la violencia.

Ante una situación tan compleja, una de las posibles estrategias a adoptar sería promover una cultura de convivencia pacífica en la región. Dicha promoción podría realizarse mediante distintos mecanismos a escala local y nacional, como campañas de sensibilización, talleres de educación para la paz, intercambios culturales entre ambos países y demás estrategias. Lo más importante es que dichos mecanismos se orienten a la difusión de principios como el respeto, el reconocimiento y la aceptación del otro y la tolerancia entre la población.

10. Implementar políticas con enfoque binacional

Es importante no obviar que el área limítrofe con Colombia no es una zona de frontera homogénea y continua. Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos y sus contrapartes colombianas desarrollan sus propias particularidades que deben considerase a la hora de tomar determinaciones en temas de seguridad:

> La relación socio-política que más ejemplifica esta afirmación es la diversidad en las relaciones fronterizas entre Ecuador y Colombia. Mientras en Esmeraldas la variable étnica y las relaciones de parentesco definen la estructura social en la que se asienta la frontera (estatal nacional); en Carchi la dinámica está marcada por relaciones comerciales, legales e ilegales, de larga data; mientras en Sucumbíos el narcotráfico es parte de la vida cotidiana de sus habitantes. No obstante, es pertinente apuntar que las tres provincias son afectadas por el conflicto interno colombiano, donde las fumigaciones son el caso más visible y perverso (Núñez, 2006: 11).

Sin embargo, y debido a la situación de frontera, en materia de seguridad ciudadana es necesario diseñar políticas con un enfoque binacional que atiendan la realidad heterogénea de esta área. En este marco cabría preguntarse acerca de la posibilidad de cooperación y coordinación entre la Policía de ambos países, más allá de los asuntos migratorios. De igual manera, dichas políticas podrían estar orientadas a atacar problemas específicos como el cultivo y tráfico de estupefacientes en la frontera entre San Lorenzo (provincia de Esmeraldas) y Tumaco (departamento de Nariño); el contrabando de combustible entre las ciudades de Tulcán (provincia de Carchi) e Ipiales (departamento de Nariño); o la presencia de sicarios en la frontera entre Nueva Loja (Sucumbíos) y el departamento de Putumayo en Colombia.



Experiencias relevantes

1
Creación de fronteras vivas / localidad: Tulcán e Ipiales



Al hablar de fronteras vivas es necesario tomar en cuenta que una frontera es más que una línea, es una estructura compleja y funcional, es una franja en la cual se producen intercambios tanto comerciales como sociales o culturales entre naciones. Además es necesario considerar todos los elementos de la zona: territorio, población, idioma, factores económicos, cultura, entre otros, y no únicamente el límite territorial entre dos o más naciones. El propósito que debe impulsar a un país a promover la creación de fronteras vivas sería la idea de que estas zonas –que en la mayoría de casos tienen lazos culturales históricamente compartidos y posiblemente una visión común de desarrollo– no solo mejoren el flujo comercial, sino que también fortalezcan los actores sociales de la zona y las instituciones presentes. Entonces es posible generar redes de trabajo y cooperación que permitan un manejo adecuado de problemas en materia de seguridad ciudadana.

En el caso de la frontera entre Ecuador y Colombia, se puede observar un claro caso de la diferencia en la situación de (in)seguridad e incremento de la violencia entre una zona a la cual se le puede considerar frontera viva (como es el caso de Tulcán e Ipiales) y zonas en donde se evidencia una debilidad institucional y un escaso tejido social (como es el caso de la frontera entre la provincia de Esmeraldas y el departamento de Nariño (Tumaco), o la provincia de Sucumbíos y el departamento de Putumayo. Si bien en 1999 Carchi llegó a ocupar el cuarto lugar en tasas de homicidio, es notable que en 2006 no solo se ubicara por debajo de la media nacional sino que además descendiera hasta el décimo primer lugar a escala nacional, lo que significó una disminución porcentual del 61%. A diferencia de Esmeraldas y Sucumbíos, en Carchi, por un lado, las condiciones de vida de la población son distintas –la pobreza por NBI del 59,6% es inferior al promedio nacional (61%)–; por otro lado, tanto la dotación de servicios básicos como infraestructura es superior a la media nacional. Adicionalmente se evidencia una institucionalidad fuerte y estable, tanto a nivel público como privado, especialmente en temas comerciales. Una de las instituciones más consolidadas en la provincia es el gobierno provincial, el cual, además de tener un interés especial en el fortalecimiento de lazos comerciales con Colombia, empieza a incluir en su agenda temas de seguridad ciudadana como el establecimiento de un *Observatorio del delito* y la coordinación de acciones con otras instituciones como la Policía Nacional. Debido a la percepción de inseguridad en la zona, se comienzan a generar espacios en donde las instituciones interesadas en temas de seguridad puedan coordinar actividades. Entre las instancias interesadas se encuentran los medios de comunicación locales, la Pastoral Social de la Diócesis de Tulcán, la Pastoral Migratoria de Frontera, la Defensoría del Pueblo, la Cruz Roja, el PNUD, la Asociación de Juntas Parroquiales de la Frontera, el Comité Provincial de Derechos Humanos, el Centro de Rehabilitación de Tulcán, las universidades y el Ministerio de Defensa, a través del Batallón Mayor Galo Molina de las Fuerzas Armadas.

2
Interacciones fronterizas con participación de organizaciones de la sociedad civil / localidad: frontera entre México y los Estados Unidos



En la zona fronteriza entre San Diego y Tijuana se puede analizar el importante papel que han desempeñado las organizaciones transfronterizas no gubernamentales para impulsar el desarrollo y la seguridad en la zona (Taylor, 2007). Aunque San Diego y Tijuana no son estrictamente ciudades fronterizas, el crecimiento urbano y poblacional de ambas ciudades ha causado que lleguen a compartir un largo espacio urbano dividido por el límite internacional, el cual constituye el cruce fronterizo más grande del mundo en cuanto al volumen de tránsito. En este corredor, los esfuerzos realizados para incrementar los lazos transfronterizos han estado basados en la noción de que la región forma una sola comunidad transfronteriza. Una de las ONG más notables en la región de San Diego, Tijuana, es el Diálogo San Diego (SDD), el cual fue creado por un grupo de líderes de varios sectores de la sociedad y de la Universidad de California, con el objetivo de estudiar los asuntos concernientes a la región. Uno de los primeros estudios de esta organización, titulado *Quién cruza la frontera?*, produjo una base de datos concernientes a la magnitud y la naturaleza de quienes cruzaban este lugar. Dicho estudio se convirtió en la primera base empírica para la creación de un Consejo Asesor Binacional, con el fin de coordinar el trabajo de los gobiernos locales, estatales y federales de ambos países, al igual que de miembros de los sectores privados. En las reuniones organizadas por el SDD se hizo evidente que los participantes de Tijuana estaban más preocupados por asuntos de seguridad local que por el contexto transfronterizo, por lo que, en 1998, se creó una organización filial lla-

mada Tijuana Trabaja. Este organismo funcionaba similar al SDD pero se enfocaba únicamente en Tijuana. Lo fundamental de la conformación de estos espacios, más allá de los resultados concretos en términos económicos, es lograr que las personas y las instituciones se involucren y generen espacios de diálogo y participación, fortaleciendo así la institucionalidad en la región (Castillo, 2005).

3
Creación de zonas de integración fronteriza / localidad: Comunidad Andina de Naciones



La creación de Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) responde a la necesidad que tienen los países de buscar estabilidad política y seguridad en su zona fronteriza a través del desarrollo. Las ZIF son un mecanismo de integración creado dentro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), por lo que se encuentran reguladas por la Decisión 501 que establece que estas zonas se crean en los ámbitos territoriales fronterizos adyacentes de los países, y en ellas se ejecutan programas y proyectos para impulsar su desarrollo de manera coordinada y conjunta. Los objetivos para la creación de las ZIF responden al interés de cada país en fortalecer vínculos económicos, sociales, culturales, institucionales y políticos. A través de las ZIF es posible favorecer a las poblaciones locales al estimular procesos y relaciones sociales, culturales y étnicas para lograr la coexistencia pacífica de las poblaciones. Además, junto con este proceso, se puede fortalecer a las instancias, tanto locales como nacionales y bilaterales, en temas fronterizos. Finalmente es posible atender adecuadamente las demandas de las poblaciones, incluyendo un incremento en la dotación y una mejora en la calidad de servicios básicos y programas sociales de utilidad común.

En este marco, se creó una ZIF entre Ecuador y Perú (CAF, 2001). A diferencia de la ZIF creada entre Ecuador y Colombia, en este caso se crearon otras instancias para llevarla a un nivel operativo y funcional. En primer lugar, se estableció la comisión de vecindad ecuatoriano-peruana con el fin de impulsar, apoyar y coordinar actividades. Por esta razón, se encargó de la elaboración y la ejecución del Plan Binacional de Desarrollo de la Zona de Integración Fronteriza. En el Plan de Desarrollo se establecen las prioridades y los proyectos a implementarse en la frontera para lograr el desarrollo, concebido de manera integral, y gestionar el financiamiento de los mismos. Entre los programas desarrollados se encuentran: el Programa binacional de proyectos de infraestructura social y productiva; el Programa nacional de mejoramiento de la infraestructura productiva, el Programa nacional de mejoramiento de la infraestructura social y ambiental; y el Programa de promoción a la inversión privada.

Durante el período de aplicación del Plan Binacional (1996-2006), únicamente el Capítulo Ecuador ha captado $ 369,7 millones por cooperación no reembolsable y de fondos públicos (Plan Binacional, 1999). Si bien el Plan tiene un enfoque de desarrollo para lograr estabilidad y seguridad, y los proyectos que se implementan son de carácter productivo o social y no específicamente de seguridad ciudadana, es necesario notar que todas las provincias de la ZIF (Orellana, Pastaza, Zamora, Loja, Morona Santiago, Napo) con excepción de El Oro, presentan tasas de homicidios por debajo de la media nacional –que en 2006 llegó a 19,1 por cada 100 mil habitantes–, lo que podría apuntar a una relación entre la mejora de condiciones de vida y los bajos niveles de inseguridad.

Bibliografía

Textos citados

Acero, Hugo (2005). "La seguridad ciudadana una responsabilidad de los gobiernos locales en Colombia", en: Lucía Dammert y Gustavo Paulsen (eds.). *Ciudad y seguridad en América Latina*. Santiago de Chile: FLACSO, sede Chile / Red 14 Seguridad Ciudadana en la Ciudad / I. Municipalidad de Valparaíso / URBAL: 133-149.

Arcos, Carlos; Carrión, Fernando y Édison Palomeque (2003). *Ecuador: informe de seguridad ciudadana y violencia 1990-1999*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Castillo, Manuel Ángel (2003). "*The Mexico-Guatemala border: new controls on transborder migrations in view of recent integration schemes?*" *Revista Frontera Norte*, XV, 29: 35-65.

Comunidad Andina de Naciones (CAN) (2001). "Decisión 501: Zonas de Integración Fronteriza (ZIF) en la Comunidad Andina". Documento electrónico: http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/d501.htm [consulta: mayo de 2008].

Núñez Vega, Jorge (2006). "Políticas de seguridad ciudadana para las provincias fronterizas". *Boletín Ciudad Segura*, 10. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 11.

Pontón, Daniel (2006). "Violencia en la frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana". *Boletín Ciudad Segura*, 10. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-9.

Salazar, Pablo y Alexandra Lastra (2006). "El presupuesto de la seguridad". *Boletín Ciudad Segura*, 5. Quito: FLACSO, sede Ecuador: 4-8.

Taylor, Lawrence (2007). "*NGO Transborder Organizations. San Diego-Tijuana and Vancouver-Seattle Regions*". *Revista Frontera Norte*, IXX, 37: 35-58.

Textos consultados

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) (2006). *Anuario de estadísticas vitales*. Quito.

Ministerio de Relaciones Exteriores (2007). *Plan Ecuador*. Documento electrónico:

www.mmrree.gov.ec/mre/documentos/pol_internacional/plan_ecuador/indice.htm
[consulta: mayo de 2008].

Pontón, Daniel; Pontón, Jenny y Alfredo Santillán (comps.) (2007). *Ciudad segura. Debates sobre seguridad ciudadana*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / CORPOSEGURIDAD.

Registro Oficial 47 (2007). "Convenio de cooperación interinstitucional entre el Ministerio de Relaciones Exteriores del Gobierno del Ecuador y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para el apoyo a la Subsecretaría de Soberanía Nacional y Desarrollo Fronterizo del Ministerio de Relaciones Exteriores". Quito.

Página web citada

Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE) (2007), versión 4,5
http://www.siise.gov.ec/Principal.aspx
[consulta: junio de 2008].

Página web consultada

Plan Binacional Capítulo Ecuador (1999)
http://www.planbinacional.gov.ec/home.html
[consulta: junio de 2008]

Anexos

Los foros de discusión y debate convocados por el Comité Técnico Interinstitucional de Seguridad Ciudadana contaron con la participación de representantes de diversos sectores vinculados a este ámbito, así: en el anexo 1 se enumeran las instituciones que facultaron a uno o más delegados a integrarse a estas actividades. En el anexo 2 constan los foros llevados a cabo con sus respectivos comentaristas, donde el número de panelistas varía según la agenda prevista para cada panel que, en la lista global, superan el medio centenar de especialistas en seguridad ciudadana. En el anexo 3 se citan los temas centrales de los foros y sus concernientes analistas. En el anexo 4 se encuentra el nombre de los eventos desarrollados en este proceso y sus investigadores e investigadoras internacionales invitados a participar en calidad de videoconferencistas. El anexo 5 revela el tema central presentado en las publicaciones producidas en las publicaciones del *Boletín Ciudad Segura* y el nombre de los entrevistados y entrevistadas que hicieron público su punto de vista sobre la temática en cuestión.

El aporte de cada uno de los y las participantes es la fuente de información sobre la cual se han construido las propuestas de políticas públicas publicadas en este libro, ellos y ellas tienen un especial reconocimiento del Programa Estudios de la Ciudad de FLACSO, sede Ecuador, y en gratitud a su colaboración son presentados en los siguientes anexos.

Anexo 1

Instituciones asistentes a los *Foros de seguridad ciudadana*

1. Agencia Ecuatoriana de Cooperación Internacional (AECI).
2. ARMOR Group.
3. Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.
4. Banco del Pichincha.
5. Brigadas Barriales del Sur de Quito.
6. Cámara de Seguridad Privada del Ecuador (CASEPEC).
7. Cámara Junior Internacional Francia.
8. Central Metropolitana de Atención Comunitaria.
9. Centro de Formación de Empleados de Notaría (CEAFEN).
10. Centro Equidad y Justicia Tres Manuelas, Calderón.
11. Centro Equidad y Justicia Tres Manuelas, La Delicia.
12. Colectivo Hablemos a Calzón Quitado, Quito.
13. Comandancia de la Policía del Distrito Metropolitano de Quito.
14. Comandancia General de la Policía Nacional.
15. Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.
16. Comisaría de la Mujer, primera.
17. Comisaría de la Mujer, segunda.
18. Comisaría de la Mujer, tercera.
19. Comisión Malos Tratos a Mujeres en España.
20. Comisión Ecuménica de Derechos Humanos (CEDHU).
21. Comité de Seguridad Barrial.
22. Comité Ecuatoriano contra la Impunidad (CENIMPU).
23. Comité Ecuatoriano de Cooperación con la Comisión Interamericana de Mujeres (CECIM).
24. Consejo de Seguridad Nacional (COSENA).
25. Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU).
26. Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP).
27. Corporación Municipal de Seguridad y Convivencia Ciudadana (CORPOSEGURIDAD).
28. Cruz Roja.
29. Cuerpo de Bomberos.
30. Departamento de Violencia Intrafamiliar de la Policía Nacional.
31. Departamento Médico Legal de la Policía Nacional.
32. Diario *El Comercio.*
33. Diario *El Universo.*
34. Diario *La Hora.*
35. DINAPEN.
36. Dirección de Emergencias 911.
37. Dirección de Protección de Menores, ex Ministerio de Bienestar Social.
38. Dirección Metropolitana de Salud, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
39. Dirección Nacional de Comunicaciones de la Policía.
40. Dirección Nacional de Género, Ministerio de Gobierno.
41. Dirección Nacional de la Policía Judicial.
42. Dirección Nacional de Rehabilitación Social.
43. Dirección Nacional de Registro Civil.
44. Dirección Nacional de Tránsito.
45. Dirección Nacional Especializada para Niños, Niñas y Adolescentes (DINAPEN).
46. Dirección Provincial de Salud de Pichincha.
47. Empresa Metropolitana de Obras Públicas de Quito (EMOP-Q).
48. Empresa Metropolitana de Servicios y Administración del Transporte (EMSAT).
49. Escuela Superior Politécnica Javeriana.
50. Estudiantes de FLACSO.
51. Fiscalía Distrital de Pichincha.
52. Fundación Casa Matilde.
53. Fundación ESQUEL, Fondo Justicia y Sociedad.
54. Fundación Marcha Blanca.
55. Fundación Mucho Ojo a la Comunidad.

56. G4S Walkenhut Seguridad.
57. Gobierno Provincial del Carchi.
58. Grupo de Operaciones Especiales (GOE), Policía Nacional.
59. Grupo PROSEC.
60. Hospital Baca Ortiz.
61. Hospital Carlos Andrade Marín.
62. Hospital Enrique Garcés.
63. Hospital Isidro Ayora.
64. Hospital Pablo Arturo Suárez.
65. Hunter, localizador satelital de vehículos.
66. Instituto Geográfico Militar (IGM).
67. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC).
68. INREDH.
69. Jefatura de la Policía Comunitaria del Distrito Metropolitano.
70. Jefatura de Tránsito de la Policía Nacional.
71. Maternidad Isidro Ayora.
72. Ministerio Fiscal de Pichincha.
73. Ministerio Público del Ecuador.
74. Municipio de Ambato.
75. Municipio de Guayaquil.
76. Municipio de Ibarra.
77. Municipio de Latacunga.
78. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Administración Zonal Centro.
79. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Administración Zonal Norte.
80. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Jefatura de Seguridad Ciudadana.
81. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Policía Metropolitana.
82. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad de la Mariscal.
83. Municipio del Distrito Metropolitano de Quito, Dirección de Seguridad Ciudadana de la Mariscal.
84. Nueva Acrópolis.
85. Observatorio Metropolitano de Seguridad Ciudadana del MDMQ.
86. Participación Ciudadana.
87. Policía comunitaria.
88. Policía Judicial de Pichincha.
89. Policía Metropolitano del Distrito Metropolitano de Quito, Unidad de Turismo.
90. Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE).
91. Radio La Luna.
92. Red de Trabajadoras Sexuales del Ecuador (RETRABSEX).
93. Secretaría de Desarrollo y Equidad de Género del MDMQ.
94. Seguros Equinoccial.
95. Seguros Interoceánica.
96. Servicio de Investigación y Seguridad Privada (SEINSE-PRI).
97. Servicio de Investigación de Accidentes de Tránsito (SIAT).
98. Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ).
99. Unidad de Automotores, Fiscalía Distrital de Pichincha.
100. Unidad de Delitos contra la Propiedad, Fiscalía Distrital de Pichincha.
101. Unidad de Prevención, Violencia Intrafamiliar, Maltrato Infantil y Género del Municipio del Distrito Metropolitano de Quito.
102. Unidad de Vigilancia Carapungo.
103. Unidad de Vigilancia del Sur.
104. Unidad de Vigilancia Tumbaco.
105. Unidad de Vigilancia Valle de los Chillos.
106. Unidad Educativa Experimental Manuela Cañizares.
107. Universidad Andina Simón Bolívar (UASB).
108. Universidad Central del Ecuador (UCE).
109. Universidad Politécnica Salesiana (UPS).
110. Universidad San Francisco de Quito (USFQ).
111. Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL).
112. Universidad Tecnológica Equinoccial (UTE).

Anexo 2

Panelistas de *Foros de seguridad ciudadana*

Evento	Comentaristas	
Mesa redonda: Cárceles en el Ecuador	Manolo Sarmiento	Cineasta ecuatoriano
	Jennifer Fleetwood	Universidad de Edimburgo
	Eduardo Rivera	Régimen Prelibertad, Dirección Nacional de Rehabilitación Social
Foro: Pandillas en el Ecuador: visiones transnacionales, diagnóstico y políticas públicas	Nelsa Curbelo	Corporación SERPAZ
	Lautaro Ojeda	CORPOSEGURIDAD
	Fernando Carrión	Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO
	George Asanza	Representante de varias pandillas de Guayaquil
	Raúl Casares	Dirección de Protección de Menores, ex Ministerio de Bienestar Social
	Mario Cubero, Crnl.	DINAPEN
	Tatiana Cordero	Taller Comunicación Mujer
Foro: La Policía en el Ecuador: relación con la comunidad y proceso de cambio	Bertha García	Programa de Estudios Interamericanos de la PUCE
	Juan Carlos Rueda, Tcrnl.	Policía Judicial del Guayas
	Jorge Acosta, Crnl.	Policía Metropolitana del DMDQ
	Alexis Ponce	Asamblea Permanente por los Derechos Humanos
	Nilo García, Crnl.	Coordinador Nacional de la Policía Comunitaria
	Andrés Roche	Municipalidad de Guayaquil
Foro: El presupuesto de la seguridad ciudadana	Vanesa Rodríguez	Programa Políticas Públicas, FLACSO
	Jorge Núñez Vega	Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO
Foro: Reforma del sistema Judicial en Ecuador	Alicia Arias	Fundación ESQUEL, Fondo Justicia y Sociedad
	Washington Pesantez	Ministro Fiscal de Pichincha, Ministerio Público

(continuación anexo 2)

	Diego Zalamea	Director Nacional de Política Penal, Ministerio Público
	Silvia Amores	Unidad de Prevención, Violencia Intrafamiliar, Maltrato Infantil y Género,
Municipio de Quito	Fernando García	Programa de Antropología, FLACSO
	Medardo Oleas	Fundación Marcha Blanca
Foro: Las guardianías privadas y sus implicaciones para la seguridad ciudadana	Pablo Dousdebes, Contralmirante	Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
	María Luisa Tirira	Grupo LAAR
	William Pozo, Mayor	Departamento de Control de Organizaciones de Seguridad Privada de la Policía Nacional
Foro: La seguridad ciudadana y el proceso electoral	Marcelo Saín	Universidad Nacional de Quilmes, Argentina
	Lautaro Ojeda	CORPOSEGURIDAD
	Santiago Guarderas	Candidato a la diputación por la RED-ID
	Ricardo Carillo	Candidato a concejal por Pachacutick
	Alexei Páez	FLACSO
Foro: Violencia de género en el Ecuador, avances y desafíos	Hilda Viteri	DINAGE
	Nelly Jácome	Consultora Externa UNIFEM
	Consuelo Bowen	Consejo Nacional de las Mujeres
	Andrea Herrera	CEPAM
	Andrea Pequeño	FLACSO
	Teresa Simbaña	CONME
	Marcela Ayluardo	FONAKISE, Ríos
	Silvia Amores	UPAVIG, MDMQ
	Carla Molina	Comisaría de la Mujer y la Familia
	Ivonne Daza	ODMU
Foro: Armas pequeñas y medianas en la región andina	Luis Emilio Jiménez	Asesor de proyectos de la Secretaría General de FLACSO
	Fernando Carrión	Programa de Estudios de la Ciudad, FLACSO
	Olga Ávila	Coordinadora del Laboratorio de Ciencias Sociales de Venezuela

(continuación anexo 2)

	Alexei Páez	FLACSO
	Jorge Núñez	FLACSO
	Gualdemar Jiménez	Director del Área Jóvenes del Servicio Paz y Justicia del Ecuador
Foro: Políticas locales y seguridad ciudadana	Lautaro Ojeda	CORPOSEGURIDAD
	Max Campos	Policía Comunitaria
Foro: Cooperación internacional y agendas de seguridad ciudadana	Carlos Játiva Naranjo	INECI, MMRREE
	Olaya Hanashiro	FLACSO
	Carla Álvarez	FLACSO
Foro: Violencia e inseguridad en ciudades fronterizas	Oswaldo Jarrín	Ex Ministro de Defensa Ecuador
	Luis Saavedra	INREDH
	Guillermo Rovayo	Servicio Jesuita de Refugiados y Migrantes de Ecuador

Anexo 3

Investigaciones centrales de cada *Foro*	
Tema	**Investigador/a**
La crisis del sistema penitenciario en el Ecuador	Jorge Núñez Vega
La situación de armas de pequeño calibre y la población civil del Ecuador	Equipo Estudios de la Ciudad
Pandillas y naciones en el Ecuador: diagnóstico de situación	Andreina Torres
Elementos para una reforma policial en el Ecuador	Olaya Hanashiro y Daniel Pontón
Presupuesto de la seguridad	Pablo Salazar Canelos y Alexandra Lastra Andrade
Administración de Justicia y seguridad ciudadana: la ley más débil	Farith Simon Campaña
La privatización de la seguridad en el Ecuador: impactos posibles y escenarios	Daniel Pontón C.
Las propuesta sobre seguridad ciudadana en el debate electoral	Marco Córdova Montufar
La violencia de género: ¿un asunto de seguridad ciudadana?	Maritza Segura Villalva
Violencia en la frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana	Daniel Pontón C.
Cooperación internacional y seguridad ciudadana en el Ecuador: tendencias contradictorias	Andreina Torres
¿Descentralización y/o desconcentración de la seguridad ciudadana? Un dilema para el debate	Lautaro Ojeda Segovia

Anexo 4

Videoconferencias internacionales		
Evento	Videoconferencista	
Foro: Pandillas en el Ecuador: visiones transnacionales, diagnóstico y políticas públicas	Josep María Labosa	Servicios de Prevención del Ayuntamiento, Barcelona
Foro: La Policía en el Ecuador: relación con la comunidad y proceso de cambio	Hugo Fruhling	Centro de Estudios de Seguridad Ciudadana, Universidad de Chile
Foro: El presupuesto de la seguridad ciudadana	Sigrid Arzt	Democracia, Derechos Humanos y Seguridad, México
	Reyes Tépach	Marcial Cámara de Diputados de México
Foro: Reforma del sistema Judicial en el Ecuador	Juan Enrique Vargas	Centro de Estudios de Justicia de las Américas, Chile
Foro: La seguridad privada y sus implicaciones para la seguridad ciudadana	Alexis Romero Salazar	Instituto de Criminología de la Universidad del Zulia de Venezuela
Foro: Violencia de género en el Ecuador, avances y desafíos	Alejandra Massolo	Red Mujer y Hábitat América Latina
Foro: Políticas locales de seguridad ciudadana	Hugo Acero	Consultor internacional en seguridad ciudadana, Colombia
Foro: Violencia e inseguridad en las ciudades fronterizas	Vicente Sánchez	Colegio de la Frontera, México

Anexo 5

Entrevistados/as en las publicaciones del *Boletín Ciudad Segura*		
Boletín	Entrevistados/as	
Cárceles	Eduardo Rivera	Interno en prelibertad, Centro de Rehabilitación Social de Varones Número 1 de Quito
	Rolando Terán	Director de Asesoramiento Legal, Dirección Nacional de Rehabilitación Social
Control de armas	Juan Sosa, Crnel.	Director Policial Judicial de Pichincha
	Luis Serrano	Propietario Safari Sports
Pandillas en el Ecuador	Nelsa Curbelo	Directora de Ser Paz
	George Asanza	Promotor Movimiento Paz Urbana
Reforma	Bertha García	Directora Fundación Democracia, Seguridad y Defensa
	Juan Carlos Rueda, Tcrnel.	Subjefe Policía Judicial del Guayas
Presupuesto de la seguridad	Jaime Carrera	Director Observatorio de Política Fiscal
	Alfonso Carrillo B.	Coordinador Universidad de Otavalo, ex Subsecretario de Presupuesto
Reforma judicial	Medardo Oleas Rodríguez	Fundación Marcha Blanca
	Washington Pesántez	Ministro Fiscal de Pichincha
Guardianías privadas	Pablo Dousdebes Boada, Contralmirante	Director General de Logística, Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
	Maria Luisa Tirira	Gerente general LAARCOM, Grupo LAAR
Seguridad ciudadana y elecciones	Lenin Moreno	Candidato a Vicepresidencia por Alianza País
	Martha Roldós	Candidata a Diputación por la Provincia del Guayas por Alianza RED-ID
La violencia de género	Lola Valladares	Abogada consultora en temas de género y equidad
	Margarita Carranco	Concejala del Municipio de Quito
Violencia en la frontera: una perspectiva desde la seguridad ciudadana	Guillermo Rovayo	Director Ejecutivo Servicio Jesuita a Refugiados y Migrantes Ecuador (SJRM)
	Maximiliano Donoso	Presidente Ejecutivo de UDENOR
Cooperación internacional para la seguridad	Olaya Hanashiro	Profesora e investigadora de FLACSO
	Carlos Játiva Naranjo, Embajador	Director Ejecutivo del Instituto Ecuatoriano de Cooperación Internacional (INECI)
Políticas locales de seguridad ciudadana	Elizabeth Cabezas	Directora Metropolitana de Seguridad Ciudadana, Municipio del Distrito Metropolitano de Quito
	Andrés Cordovez	Presidente de la Fundación Marcha Blanca